

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) membawa perubahan mendasar dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu perubahan tersebut adalah diadopsinya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan rakyat di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Semula pembetukan DPD pada awalnya dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan sistem bikameral tersebut diharapkan tercipta *double check/checks and balances* dalam proses legislasi, sehingga memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat dapat tersalurkan dengan basis yang lebih luas, khususnya bagi rakyat di daerah. Yang satu mencerminkan representasi teritorial atau regional di DPD.¹ *Checks and balances* tersebut bertujuan agar supaya antara DPR dan DPD dapat saling mengawasi dalam menjalankan fungsi legislasinya, serta mengimbangi satu dengan yang lainnya.

Semula sistem bikameral yang diharapkan atau disarankan oleh para ahli dan pakar hukum supaya dikembangkan di Indonesia adalah sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain, dengan tujuan menciptakan mekanisme *double check/checks and balances* dalam lembaga parlemen. Namun demikian perubahan ketiga UUD 1945 tersebut² justru mengadopsi gagasan parlemen yang bersifat lunak (*soft bicameralism*). Hal tersebut, dikeranakan kedua kamar tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap Dewan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Bhuna Ilmu Populer, 2008, hlm. 189.

² Hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001.

Perwakilan Rakyat, sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal tertentu yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan; pemekaran; dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan ketentuan ini, jelaslah bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah bersifat terbatas, jika dikaji lebih mendalam dapat dijelaskan di sini bahwa dari frase “dapat mengajukan RUU” pada ayat (1) hanya menempatkan DPD

sebagai lembaga negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya. Kemudian frase “ikut membahas RUU” dalam ayat (2) hanya memposisikan DPD sebagai lembaga negara yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi pembahasan RUU. Selanjutnya frase dapat melakukan pengawasan pada ayat (3) dapat ditafsirkan menempatkan DPD pada posisi yang lemah di dalam mekanisme *checks and balances*. Bentuk dan fungsi DPD yang dilembagakan dalam UUD NRI Tahun 1945, dinilai sebagai hasil kompromi, sehingga menimbulkan berbagai penyimpangan.³ Tepat kalau dinilai bahwa sistem ini tidak memungkinkan terselenggaranya mekanisme *checks and balances* karena terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD dalam fungsi legislasinya. Jimly Asshiddiqie menambahkan dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanya sebagai co-legislator di samping DPR.⁴ Kesetaraan kewenangan merupakan hal penting untuk memberikan kesempatan yang sama kepada kedua kamar dalam memperjuangkan kepentingan yang diwakili.

Dengan demikian fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem *checks and balances*, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah. Kehadiran DPD untuk ikut mengurangi permasalahan dan memberikan jalan keluar serta mendorong kemajuan daerah sungguh sangat mendesak relevan dan signifikan dilakukan saat ini. Kuatnya tuntutan peningkatan peran DPD patut ditindaklanjuti mengingat besarnya harapan daerah agar DPD dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam memperjuangkan berbagai permasalahan otonomi daerah yang selama ini belum diakomodasi oleh DPR dan pemerintah pusat.

Frase “dapat mengajukan RUU” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis

³ Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Malang, Setara Press, 2014, hlm. 73.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok...Op.Cit.*, hlm. 190.

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 27/2009) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011) diartikan bahwa kewenangan DPD dalam mengajukan RUU terkait dengan kewenangannya disamakan dengan kewenangan anggota DPR untuk mengajukan RUU. Yang kemudian RUU tersebut diharmonisasi di Badan Legislasi DPR yang kemudian dalam pembahasannya seolah-olah menjadi RUU yang bersasal dari DPR. Kemudian frase “ikut serta membahas” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 oleh UU No. 27/2009 dan UU No. 12/2011 diartikan bahwa DPD berwenang untuk mengikuti tahap pembahasan tidak sampai memberikan persetujuan. Karena UU No. 27/2009 dan UU No. 12/2011 dengan jelas telah mereduksi dan merugikan kewenangan DPD yang dijamin oleh konstitusi. Maka DPD melakukan upaya pengujian terhadap UU No. 27/2009 dan UU No. 12/2011 tersebut ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka keluarlah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah menafsirkan bahwa DPD mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang tertentu untuk menyusun program legislasi nasional (prolegnas) di lingkungan DPD dan ikut membahas RUU tertentu tersebut dari awal sampai akhir tahapan, namun tidak sampai pada memberi persetujuan pada RUU tersebut untuk menjadi UU.

Setelah adanya putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tidak serta merta dapat diterapkan dalam rumusan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17/2014). Melalui UU No. 17/2014 kewenangan DPD dalam melakukan legislasi belum terakomodir dengan baik, serta

secara kelembagaan DPD masih belum dianggap menjadi lembaga legislatif oleh DPR. Oleh sebab itu, DPD untuk kedua kalinya melakukan upaya pengujian terhadap UU No. 17/2014 ke MK. Maka MK pun untuk kedua kalinya mengeluarkan putusannya dalam Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014. Dari putusan tersebut, MK telah menafsirkan bahwa pembahasan RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikut sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Tidak lain putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 adalah bentuk penguatan dari putusan MK No. 92/PUU-X/2012. Berdasarkan uraian diatas dengan persoalan-persoalannya penulis tertarik untuk meneliti tentang fungsi legislasi DPD pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, perumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen bikameral Indonesia?
2. Apa *ratio decidendi* putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan apa kewenangan DPD pasca putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 di bidang legislasi?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen bikameral Indonesia.

2. Untuk mengetahui apa *ratio decidendi* putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan apa kewenangan DPD pasca putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 di bidang legislasi.

4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis mampu memberikan manfaat keilmuan bagi pengembangan dalam bidang hukum, khususnya hukum Tata Negara, untuk mengetahui bagaimana pengaturan fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen yang dianut di Indonesia, serta untuk mengetahui apa pertimbangan MK untuk menafsirkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 yang menentukan kewenangan DPD dalam fungsi legislasi.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi masyarakat untuk mengetahui bagaimana kedudukan dan fungsi lembaga perwakilan rakyat dalam menjalankan amanat rakyat sebagai wakilnya untuk memenuhi kepentingan dan aspirasinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Serta menjadi pedoman bagi lembaga perwakilan rakyat khususnya DPD dalam memenuhi hak dan tugasnya sebagai wakil rakyat.

5. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi.

b. Pendekatan Masalah

Keterkaitannya dengan penelitian normatif, pendekatan yang digunakan dalam penulisan hukum menurut Peter Mahmud Marzuki adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan kasus (*case approach*)
2. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)
3. Pendekatan historis (*historical approach*)
4. Pendekatan perbandingan (*Comparative approach*)
5. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Adapun pendekatan yang digunakan penulis dari beberapa pendekatan diatas adalah pendekatan perundang-undangan (*statue aoproach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani⁵. Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.⁶

c. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Jenis bahan hukum dapat dibedakan menjadi 3, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tertier. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sumber bahan hukum yaitu :

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan resmi, risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 133.

⁶ *Ibid*, hlm. 134.

hakim.⁷ Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:

- a. Buku-buku ilmiah dibidang hukum
- b. Makalah-makalah
- c. Jurnal ilmiah
- d. Artikel ilmiah

3. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tertier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Dalam penelitian ini bahan hukum tertier yang digunakan meliputi :

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁷ *Ibid*, hlm. 181.

b. Kamus Hukum

d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dimaksudkan untuk memperoleh bahan hukum dalam penelitian. Teknik pengumpulan bahan hukum yang mendukung dan berkaitan dengan pemaparan penelitian ini adalah studi dokumen (studi kepustakaan). Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menganalisis. Teknik ini berguna bagi penulis untuk mendapatkan landasan teori dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, arsip dan hasil penelitian lainnya baik cetak maupun elektronik yang berhubungan dengan fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen bikameral Indonesia dan kewenangannya pasca putusan MK.

e. Analisis Bahan Hukum

Penulis dalam menganalisis bahan hukum dilakukan dengan cara penafsiran, penalaran, dan argumentasi. Menggunakan logika deduktif yaitu menjelaskan suatu hal yang bersifat umum kemudian menariknya menjadi kesimpulan yang lebih khusus.

Kemudian menginventarisasi dan mengidentifikasi peraturan perundang-undangan, serta kasus yang terkait untuk kemudian ditarik kesimpulan dari hasil analisis tersebut.

6. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Pertanggungjawaban sistematika bertujuan agar penulisan ini dapat terarah dan sistematis, sehingga dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi menjadi 4 (empat) bab yaitu sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan, yang merupakan pengantar secara keseluruhan dari isi skripsi ini, yang di dalamnya tertuang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, serta pertanggungjawaban sistematika.

Bab II : Tinjauan Pustaka, merupakan tinjauan umum yang berupa kajian pustaka tentang teori parlemen bikameral, konsep fungsi legislasi, dan teori kewenangan.

Bab III : Pembahasan, yaitu membahas dan menguraikan permasalahan mengenai bagaimana pengaturan fungsi legislasi DPD dalam sistem parlemen bikameral Indonesia, serta Apa *ratio decidendi* putusan MK No 92/PUU-X/2012 dan apa kewenangan DPD pasca putusan MK No 79/PUU-XII/2014.

Bab IV : Penutup, berisikan tentang kesimpulan serta saran atas hal yang dibahas dan diuraikan dalam bab-bab sebelumnya.