

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebabkan terjadinya perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu perubahan terpenting adalah perubahan pada sistem Lembaga Perwakilan rakyat. Secara legal formal terdapat tiga lembaga perwakilan rakyat menurut UUD 1945, yaitu MPR, DPR dan DPD.¹ Sistem lembaga perwakilan rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945 memiliki keterkaitan satu sama lainnya.

Keterkaitan MPR dengan DPR dan DPD tidak dalam fungsi kelembagaan namun dilihat dari susunan keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD, sedangkan keterkaitan DPR dengan DPD adalah dilihat dari fungsi kelembagaan, yaitu DPD merupakan lembaga pertimbangan atau penunjang bagi DPR baik dibidang legislasi, pertimbangan, maupun pengawasan. Lembaga parlemen yang sesungguhnya ada pada DPR karena ia mempunyai, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan bahkan memiliki fungsi untuk memberikan pertimbangan atau persetujuan. Dalam melaksanakan fungsinya itu, DPR diberikan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Menurut Pasal 7C UUD 1945 menjadikan kedudukan DPR sangat kuat karena ia tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.

¹ Ferry MS, *Irman GUsman Membangun Sistem Bernegara, Lider Indonesia Satu*, Agustus-September 2012.hlm 37

Kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan, sangat kuat dengan kekuasaan yang cenderung berlebihan (*legislative heavy*) yang diberikan oleh UUD 1945 (setelah perubahan)² dapat dilihat dari ketentuan Pasal-Pasal 5 ayat (1), Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 11, Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 14 ayat (2), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21 dan Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3). Sedangkan lembaga perwakilan yang lainnya yaitu DPD tidak memiliki kedudukan dan kekuasaan yang sebanding dengan DPR dimana sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat bahkan cenderung hanya menjadi lembaga pertimbangan bagi DPR.

Kekuasaan DPD dibidang legislasi hanya sebatas mengajukan rancangan UU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Dibidang pertimbangan hanya memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU tentang APBN, dan rancangan UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama serta memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK. Bidang pengawasan DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama yang hasil pengawasannya akan disampaikan ke DPR.³ Tindakan selanjutnya dari hasil pengawasan tergantung DPR untuk menindak lanjutinya melalui hak interpelasi, hak angket dan menyatakan

²<http://jurnal.fhunla.ac.id/index.php/WP/article/view/25/13> tanggal akses 14 mei 2013

³ Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945

pendapat.⁴ Sama halnya dengan yang diungkapkan oleh Prof. Saldi Isra: masalah terbatasnya fungsi legislasi DPD bukan perdebatan yang hanya muncul saat ini. Sejak semula, begitu kewenangan DPD disepakati dalam perubahan ketiga UUD 1945 (2001), sudah bermunculan banyak kritik bahwa lembaga ini tidak akan mampu memosisikan dirinya merepresentasikan kepentingan daerah. Alasannya, konstitusi hanya menyediakan ruang amat sempit bagi DPD dalam proses pembentukan UU”.⁵

Ketidakseimbangan posisi antara DPD dengan DPR, DPD melakukan *judicial review* terhadap kewenangan tersebut yang diatur dalam UU, sekarang dengan adanya lembaga yang dapat memastikan bahwa ketentuan Undang-Undang yang dibuat pembentuk UU benar-benar sesuai dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hal ini *judicial review* adalah wewenang menyelidiki dan selanjutnya menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan peraturan tersebut (*veroordenende macht*).⁶

Indonesia terdapat ketidak seimbangan atau tidak seajarnya posisi antara DPD dengan DPR dalam hal legislasi dimana DPD dan DPR saling berhubungan satu sama lain, setiap pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang seharusnya DPD dilibatkan karena DPD merupakan lembaga perwakilan dimana didalam sistem badan

⁴ Pasal 20A ayat (2) UUD 1945

⁵ http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=542:paradigma-baru-legislasi&catid=1:artikelkompas&Itemid=2, Kompas, 30 Mei 2013, diakses pada tanggal 3 April 2014.

⁶ Moh.Mahfud MD, *Peranan Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Cita Hukum Nasional*, Lecture series pada rangkaian kegiatan 60 Tahun Fakultas Hukum Universitas Andalas, Rabu 20 April 2011 di Kampus Limau Manis Padang.dikutip dari Ph. Kleintjes seperti dikutip dalam Sri soemantri M., *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni,1986) hlm.9

perwakilan rakyat Indonesia menganut *Bicameral* (dua kamar). Model dua kamar di parlemen (*Bicameral*) pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Pilihan atas model dua kamar (*Bicameral*) dalam lembaga perwakilan rakyat Lord Bryce mengatakan bahwa kamar kedua ini mempunyai 4 fungsi, yaitu: (1) *revisi of legislation*, (2) *initiation of noncontroversial bills*, (3) *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it*, dan (4) *public debate*⁷. Berbeda lagi pendapat yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori yang membagi model bicameral menjadi tiga jenis, yaitu: (1) system bicameral yang lemah yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) system bikameral yang simetris atau relatif sama kuat, yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism*, yaitu apabila kekuatan antara keduanya betul-betul seimbang⁸.

Pembedaan keterwakilan pada prinsipnya adalah untuk mencegah terjadinya keterwakilan ganda (*double representation*)⁹. Kewenangan masing-masing kamar di dalam parlemen mengikuti kewenangan parlemen pada umumnya. Secara konseptual kewenangan masing-masing kamar adalah sama dan sederajat.¹⁰ Namun dalam perkembangan selanjutnya ada upaya untuk mengurangi kewenangan dan peran salah

⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menkuatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010 , h.235 dikutip dari Dalam Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bicameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.1415

⁸ *Ibid*

⁹ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, h. 37 dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta: Konperss, 2006, hlm.26

¹⁰ *Ibid.*, dikutip dari Jimly Asshddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta:UI Press, 1996, hlm 3

satu kamar¹¹ sehingga saat ini sistem bicameral dikategorikan dalam dua kelompok besar, yaitu bikameral kuat (*strong bicameral*) dan bikameral lunak (*soft bicameral*). Pada *strong bicameralism* dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Sedangkan *soft bicameralism* diartikan bahwa kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang sama kuat.¹²

Pemberian kewenangan yang sama kuat kepada kedua kamar ditujukan agar masing-masing kamar dapat saling memberikan control dan menciptakan keseimbangan (*checks and balances*).¹³ Namun, didalam praktik ketatanegaraan masing-masing kamar memiliki kewenangan yang berbeda. Menurut Arend Lijphart ada tiga ciri yang membedakan antara parlemen kuat dan lemah, yaitu :¹⁴ *pertama*, kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut; *kedua*, bagaimana metode seleksi mereka, biasanya memengaruhi legitimasi demokratis dari kamar-kamar tersebut; *ketiga*; perbedaan yang krusial antara dua kamar dalam *legislative bicameral* adalah kamar kedua mungkin dipilih dengan cara atau desain yang berbeda juga sebagai perwakilan (*overrepresent*) minoritas tertentu/khusus.

¹¹ *Ibid.*,

¹² *Ibid.*, dikutip dari Jimly Asshdiqie, *Konstitusi....op.cit.*hlm.186

¹³ *Ibid.*,

¹⁴ *Ibid* ,h.41 dikutip dari Satya Arinanto, *Lembaga legislative Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, Paper yang dipresentasikan dalam Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi diJakarta, 8 Juni 2001 hasil kerjasama NDI for International Affair dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001, hlm,61

Terhadap kewenangan dan hak legislasi DPD yang tidak seimbang dan tidak sejajar dengan DPR inilah maka DPD melakukan *judicial review* terhadap kewenangan DPD dalam hal membahas RUU, terhadap UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya disingkat dengan UU MD3 dan UU P3. Permohonan ini disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi pada tanggal 14 Desember 2012.¹⁵ Permohonan pasal-pasal yang diujikan sebagai berikut :

1. Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UUMD3 dan pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UUP3. Telah mereduksi kewenangan legislasi pemohon menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi dan golongan komisi DPR.
2. Pasal 143 ayat (5) dan pasal 144 UUMD3 secara sistematis meniadakan kewenangan pemohon sejak awal proses pengajuan Rancangan Undang Undang.
3. Pasal 147 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) UUMD3 telah mendistorsi RUU pemohon menjadi RUU usul DPR.
4. Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 46 ayat (1) UUP3 telah merendahkan kedudukan pemohon menjadi lembaga yang subordinat dibawah DPR.

¹⁵ Putusan MK Perkara No.92/PUU-X/2012

UUMD3 dan UUP3 bertentangan dengan pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada pemohon untuk ikut serta membahas Rancangan Undang Undang.

5. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UUP3 tidak melibatkan pemohon dalam seluruh proses pembahasan Rancangan Undang Undang.
6. Pasal 150 ayat (3) UUMD3 dan pasal 68 ayat (3) UUP3 telah mengecualikan permohonan dari pengajuan dan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang justru merupakan “Inti” dari pembahasan RUU.
7. Pasal 147 ayat (7), pasal 150 ayat (5) UUMD3 serta pasal 68 ayat (5) UUP3 telah mereduksi kewenangan pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan pemohon.
8. Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f dan huruf g dan pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3 dan pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 telah mereduksi kewenangan pemohon untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan suatu rancangan UU yang terkait dengan kewenangannya.
9. Pasal 150 ayat (4) huruf a, pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UUMD3, serta pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d dan ayat (4) huruf a dan pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (3) UUP3 bertentangan dengan pasal 20 ayat (2) dan pasal 22 ayat (2) UUD 1945, karena seharusnya setiap RUU dibahas oleh DPR, Presiden dan pemohon

sepanjang yang berkaitan dengan RUU kewenangan pemohon, bukan oleh fraksi dari presiden.¹⁶

Pada tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan DPD tersebut, maka bertambahlah kekuatan DPD dalam hal ikut membahas Rancangan Undang- Undang tapi hanya dalam hal membahas belum pada tahap pngesahan/penggolan suatu RUU. Dengan keluarnya putusan MK tentang kewenangan DPD yang bertambah satu tingkat dari sebelumnya tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap kewenangan DPD dalam hal legislasi, kewenangan legislasi DPD tetap saja belum sejajar dengan kewenangan DPR ini membuktikan bahawa Indonesia masih menganut system *soft bicameralism* yaitu kedua kamar tidak memiliki kewenangan yang sama kuat.

B. Rumusan Masalah

Beberapa permasalahan yang menjadi rancangan pembahasan dalam penelitian ini, antara lain dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana fungsi legislasi DPD sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 ?
2. Bagaimana fungsi legislasi DPD setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 ?
3. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPD setelah Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012

¹⁶ Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, hlm.18-36

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui fungsi legislasi DPD sebelum Putusan MK No. 92/PUU-X/2012.
2. Untuk mengetahui fungsi legislasi setelah Putusan MK No.92/PUU-X/2012.
3. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPD setelah Putusan MK No.92/PUU-X/2012.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang didapat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Merupakan salah satu sarana bagi penulis untuk mengumpulkan data sebagai bahan penyusunan skripsi guna melengkapi persyaratan untuk mencapai gelar kesarjanaan di bidang Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
 - b. Untuk memberi sumbangan pengetahuan dan pikiran dalam mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya. Dan berharap bisa menjadi referensi bagi teman-teman mahasiswa serta dosen.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan serta tambahan pengetahuan bagi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi bersama – sama dengan DPR dan Presiden.

F. Metode Penelitian

Dalam rangka melengkapi dan menyempurnakan penulisan yang akan dilakukan, maka bahan penulisan penulis dengan langkah sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan Masalah

Berkaitan dengan permasalahan yang dirumuskan dan usaha pemecahan permasalahan perlu ditentukan pendekatan masalah apa yang digunakan. Gunanya adalah untuk dijadikan acuan dan pedoman dalam pemecahan permasalahan. Untuk itu pada rumusan masalah yang *pertama* dan *kedua* menggunakan pendekatan masalah yuridis normatif yaitu penelitian yang dilakukan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah serta Putusan MK No.92/PUU-X/2012 dan pada rumusan masalah yang ketiga menggunakan pendekatan masalah yuridis empiris yaitu penelitian yang berusaha menggambarkan bagaimana penerapan suatu peraturan perundang-undangan di lapangan.¹⁷

¹⁷ Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 118

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif dimana penelitian dimaksudkan untuk memberikan gambaran mengenai kedudukan dan kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah dalam hal legislasi terutama setelah keluarnya putusan MK No.92/PUU-X/2012. Penelitian ini dilakukan dengan memberikan atau mengumpulkan bahan-bahan yang terkait dengan objek penelitian.¹⁸

3. Sumber Data

a. Penelitian kepustakaan (*Library Research*)

Library reseach adalah penelitian kepustakaan, yakni penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada, terkait dengan pokok pembahasan.

b. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan merupakan penelitian yang dilakukan dengan pihak yang berkaitan dengan objek penelitian, yang dapat diperoleh langsung dilapangan dengan tujuan untuk memperoleh data yang relevan dengan masalah penelitian.

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder.

¹⁸*Ibid.* hlm.25

a. Data Sekunder

Data sekunder merupakan keterangan atau fakta yang tidak diperoleh secara langsung dari lapangan, melainkan diperoleh dari studi kepustakaan berbagai buku, arsip, dokumen, peraturan perundang-undangan, hasil penelitian ilmiah dan bahan-bahan kepustakaan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang telah diteliti, ada berupa bahan hukum, antara lain:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan materi skripsi ini, Undang-Undang Dasar 1945, Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

2. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,¹⁹ dan menunjang bahan hukum primer serta dapat membantu penulis dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti: teori-teori dan pendapat para sarjana, literatur atau hasil

¹⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Universitas Indonesia (UI-Press), 2008), hlm. 52.

penulisan yang berupa hasil penelitian, buku-buku, makalah, majalah tulisan lepas, artikel, dll, yang berkaitan dengan topik penelitian.²⁰

b. Data Primer

Data primer merupakan keterangan atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui penelitian lapangan, baik dengan cara wawancara atau studi lapangan secara langsung dalam penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut dengan data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain berasal dari buku-buku, baik koleksi pribadi maupun dari perpustakaan, artikel – artikel baik yang diambil dari media cetak maupun media elektronik, dokumen-dokumen pemerintah, termasuk peraturan perundang-undangan. Agar dapat diperoleh hasil yang baik yang bersifat objektif ilmiah maka dibutuhkan data-data yang akurat dan dapat dipertanggung-jawabkan kebenaran akan hasilnya, maka dalam hal ini peneliti memperoleh data dalam penelitian ini dengan menggunakan alat pengumpul data melalui studi dokumen, yaitu berupa penelitian yang mempelajari dan memahami bahan-bahan kepustakaan yang berkaitan dengan objek penelitian ini. Studi

²⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 23

dokumen dari literatur yang berasal dari kepustakaan ataupun yang diperoleh dari lapangan yang berkaitan dengan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 tentang fungsi legislasi DPD.

6. Metode Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Merupakan suatu proses dimana setelah memperoleh data, kemudian ditentukan materi-materi apa saja yang diperlukan sebagai bagian penulisan. Melalui proses editing, editing adalah seluruh data yang telah terkumpul dan disaring menjadi suatu kumpulan data yang benar – benar dapat dijadikan suatu acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b. Analisis Data

Setelah semua data terkumpul, baik data primer maupun data sekunder dilakukan analisis data secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan tidak menggunakan rumus statistik dan data tidak berupa angka – angka, tetapi menggunakan kalimat – kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan. Kemudian dideskripsikan ke dalam bab bab sehingga menjadi karya ilmiah atau skripsi yang baik.