



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah.

“Dalam suatu pemerintahan yang didasarkan pada sistem perwakilan (*representative government*), rakyat tidak lagi secara langsung menyelenggarakan pemerintahan, melainkan melalui wakil-wakilnya yang duduk dilembaga perwakilan rakyat.”<sup>1</sup> Lembaga perwakilan rakyat inilah yang kemudian memerintah bukan hanya atas nama rakyat, tetapi juga untuk rakyat maksudnya pemerintahan dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat, Badan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi badan perwakilan rakyat dalam hal pembentukan undang-undang, sedangkan fungsi pengawasan untuk mengawasi terhadap aktivitas atau tindakan yang dilakukan eksekutif.

Menurut Sri Soemantri, sebagaimana dikutip Abdy Yuhana, kita mengenal lembaga perwakilan rakyat, yaitu:“(1) sistem dua kamar (*bicameral System*) dan (2) sistem satu kamar (*one system/unicameral*).”<sup>2</sup> Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, “pada sistem dua kamar (*bicameral*) dikenal dua badan terpisah, seperti DPR dan senat, atau majelis tinggi dan majelis rendah dimana kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan yang seimbang. Adapun dua majelis yang terpisah itu lebih menguntungkan karena lebih menjamin kualitas produk legislatif dan pengawasan atas eksekutif dapat dilakukan dua kali

---

<sup>1</sup>Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 Sistem Perwakilan Di Indonesia dan Masa Depan MPR*, Bandung, Fokusmedia, 2013, hlm. 30.

<sup>2</sup>*Ibid.*

(*double check*).”<sup>3</sup> Untuk negara Indonesia karena luas wilayah dengan jumlah penduduk yang banyak, maka demokrasi yang dianut adalah demokrasi perwakilan. Hal ini tampak pada pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang telah mengalami perubahan melalui 4 (empat) tahap (1999-2002).

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah atau selanjutnya disebut DPD. Adanya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D. DPD merupakan salah satu lembaga negara dimana anggota DPD dipilih lewat pemilihan umum yang dilaksanakan lima tahun sekali. Anggota DPD merupakan wakil daerah provinsi hal ini sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 246.

UUD 1945 telah membentuk DPD sebagai lembaga negara yang bertujuan untuk menjamin terwujudnya hubungan pusat dan daerah yang lebih baik dan bertanggung jawab, maka agar aspirasi daerah dan kebijakan pembangunan nasional terealisasi, DPD diharapkan menjadi lembaga yang memperkuat ikatan daerah-daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau selanjutnya disebut; UU MD3 adalah undang undang yang mengatur lebih lanjut tentang fungsi, wewenang dan tugas legislasi DPD, pada pasal 248 sebagai berikut:

(1). DPD mempunyai fungsi :

---

<sup>3</sup>*Ibid.*



- a) Pengajuan 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 berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
  - b) Ikut dalam pembahasan 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.
  - c) Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
  - d) Pengawasan atas 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- (2). Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah.

Sedangkan pasal 249 mengatur tentang wewenang dan tugas DPD sebagai berikut:

- (1). DPD mempunyai wewenang dan tugas :
  - a) Mengajukan 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
  - b) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - c) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - d) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;



- f) Menyampaikan hasil pengawasan atas 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
  - g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.
  - h) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
  - i) Menyusun program legislasi nasional 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 berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2). Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

UU MD3 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diatur dalam pasal 22D ayat (2) UUD 1945, untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, hal ini dikarenakan ketentuan-ketentuan tersebut. Ketentuan pasal 71 huruf c UUD MD3 mengabaikan wewenang konstitusional DPD berdasarkan pasal 22D ayat (1) UUD 1945 untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang. Rancangan ini merupakan rancangan undang undang dari Presiden atau DPR saja, Sehingga kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU yang berasal dari DPR terkait fungsi legislasi tidak ada atau dikurangi.

Kewenangan konstitusional DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang diamanatkan UUD NRI 1945 Bab tentang VIIA Dewan Perwakilan



Daerah Pasal 22C dan Pasal 22D tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 yaitu, Pasal 72, 174 ayat (1), Pasal 172 ayat (4), Pasal 174 (5), Pasal 250 ayat (1), Pasal 245 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 281, Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2); ketentuan-ketentuan tersebut telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD dalam kedudukan sebagai lembaga Perwakilan Daerah dalam mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi serta memperjuangkan aspirasi daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa.

“Dalam bidang Legislasi fungsi DPD hanyalah sebagai *co-legislator* disamping DPR. Sifat tugasnya dibidang legislasi hanya menunjang tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembuatan undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali.”<sup>4</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengatur bagaimana sebuah *produk* undang-undang harus dibuat. Pasal 3 (1) berbunyi: “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.”

Apabila ada undang-undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, maka Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, Pasal 9 (1) menetapkan untuk dapat melakukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, yaitu: “Dalam hal suatu undang-undang diduga bertentangan dengan Undang-

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 138.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.”

Oleh karena itu, beberapa anggota DPD dalam hal ini diwakili oleh Irman Gusman, La Ode Ida, dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas melakukan *judisial review* ke Mahkamah Konstitusi atau MK atas UU MD3; Dalam pokok permohonannya DPD menganggap :

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tidak memenuhi kesesuaian bentuk, format atau struktur sehingga bertentangan dengan asas kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana diatur dalam pasal 5 huruf c UU 12/2011 dan lampiran II angka 201 dan angka 205 UU 12/2011. UU 17/2014 melanggar bentuk dalam melaksanakan perintah pendelegasian pembentukan peraturan. Berdasarkan Lampiran II angka 201 UU 12/2011, seharusnya pengaturan MPR, DPR, dan DPD diatur dengan undang-undang sendiri-sendiri.

Mereka juga meminta MK untuk DPD agar dilibatkan dalam proses pembentukan mulai dari tahap I sampai tahap II dalam rapat paripurna sebelum tahap persetujuan :

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dibentuk tidak memenuhi kesesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan karena tidak melibatkan Pemohon (DPD) mulai dari pembahasan tingkat I sampai dengan pembahasan tingkat II dalam rapat Paripurna DPR sebelum tahap persetujuan. Kemudian, Pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tidak memenuhi kesesuaian pelaksanaan tata cara/prosedur sebab rancangan undang-undang *a quo* pada saat masuk diprolegnas tahun 2012 tidak dimaksudkan membuat RUU MD3 baru, tetapi hanya membuat RUU perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Adanya upaya penguatan kewenangan yang dilakukan DPD agar memiliki kewenangan yang sama dengan DPR tentunya akan membawa implikasi konstitusial yang berbeda pada sistem penyelenggaraan kekuasaan negara;



dalam hal ini, DPR, DPD, dan Presiden menyelenggarakan kedaulatan rakyat dibidang legislasi. menurut sistem konstitusional, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara telah di atur untuk dapat saling mengimbangi dan membatasi antara satu dan yang lainnya berdasarkan undang-undang dasar, ini sebagai membawa konsekuensi kontitusional pada tingkat penerapan dan penyelenggaraan kekuasaan negara, terhadap struktur, mekanisme, dan hubungan tata kerja antar lembaga negara.

Namun, dengan memberikan kewenangan yang sama dengan DPR akan menimbulkan suatu masalah baru dalam sistem ketatanegaraan di Negara Indonesia. Padahal kekuatan dua kamar yang berimbang (bikameral) merupakan ciri-ciri legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer, yang bertentangan dengan bentuk Negara Kesatuan Indonesia.

Apalagi perilaku anggota DPD yang tidak memberikan contoh yang diharapkan masyarakat indonesia. “ Tertangkapnya Irman Goesman sebagai ketua DPD periode 2014-2019 dalam kasus penyuaipan impor gula,”<sup>5</sup> memunculkan wacana untuk membubarkan DPD karena dianggap tidak produktif dalam melaksanakan setiap tugas yang sudah diamanatkan UUD.

Adalah hasil Musyawarah Kerja Nasional (Mukernas) Partai Kebangkitan Bangsa di Jakarta 5-6 Februari lalu yang merekomendasikan tujuh rekomendasi. Salah satu butir rekomendasi itu menyebutkan agar DPD dibubarkan jika kewenangan dan tugas pokok lembaga negara tersebut masih seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Anonim, “irman-gusman-tersangka-suap-impor-gula”, <https://www.merdeka.com/tag/i/>, diakses 30 maret 2017.

<sup>6</sup> Anonim, “perlukan-dpd-ri-segera-dibubarkan“, <http://sp.beritasatu.com/home//108260>, diakses 30 maret 2017.



Permasalahan-permasalahan yang terjadi di lembaga DPD baik dilakukan oleh anggota maupun oleh lembaganya membuat eksistensi DPD dipertanyakan oleh banyak pihak. Tidak adanya hasil yang signifikan dalam melaksanakan fungsi legislasi membuat banyak pihak mempertanyakan kinerja anggota DPD.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka diperoleh rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa implikasi Putusan MK No.79/PUU-XII/2014 dalam hal kewenangan legislasi DPD terhadap Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Apakah keberadaan DPD diperlukan dalam Negara Kesatuan berdasarkan kewenangan legislasi?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Bagaimana Implikasi Putusan MK No.79/PUU-XII/2014 dalam hal Kewenangan legislasi DPD terhadap Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
2. Mengetahui perlu adanya eksistensi DPD dalam bentuk Negara kesatuan berdasarkan kewenangan legislasi.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Untuk memperkaya wacana yang terkait dengan ruang lingkup kewenangan legislasi DPD berdasarkan Putusan MK No. 79/PUU-



XII/2014 dan implikasinya terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## 2. Manfaat Praktis

Sebagai bahan masukan bagi para akademisi maupun praktisi hukum, melihat wewenang legislasi yang dimiliki DPD berdasarkan Putusan MK No. 79/PUU-XII.2014 dan implikasinya terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta menganalisis eksistensi DPD dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan kewenangan legislasi, yang telah diatur dalam konstitusi di Negara kesatuan Republik Indonesia.

## E. Tinjauan Pustaka

### 1. Sistem Kamar dilembaga legislatif

#### a. Sistem Unikameral

Sistem unikameral adalah sistem satu kamar dilembaga legislatif, Lembaga Perwakilan Rakyat Satu Kamar tidak dikenal adanya dua kamar yang terpisah seperti Majelis Rendah dan Majelis Tinggi, jadi, dalam model unikameral hanya ada satu kamar. Saldi Isra mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie, menyimpulkan :<sup>7</sup>

... Majelis legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur Negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu Negara ke Negara yang lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislasif

<sup>7</sup> Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi legislasi: Menguatnya Model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 233.



tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.

Sedangkan menurut *Parliamentary reform initiatives and Empowerment* UNDP dalam penelitiannya menyimpulkan model parlemen dengan kamar tunggal:<sup>8</sup>

*Pertama*, pilihan unikameral biasa terjadi dengan varian bentuk pemerintahan baik sistem pemerintahan presidensial maupun sistem pemerintahan parlementer. *Kedua*, model unikameral ini juga sangat bervariasi perihal kebutuhan akan representasi. Pengisian parlemen dengan kamar tunggal ini biasa terjadi dengan representasi yang berbasis pada partai politik, representasi daerah, maupun representasi suku dan jenis kelamin. *Ketiga*, sebuah parlemen dalam menjalankan fungsi-fungsinya juga biasa dilakukan dengan model unikameral dengan menjalankan semua fungsi legislasi, representasi, kontrol, anggaran maupun rekrutmen jabatan publik.

Namun, kelemahan model unikameral adalah kurang mampu untuk memberikan gagasan-gagasan idenya dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga parlemen serta tidak adanya kontrol dari kamar kedua; sehingga kualitas fungsi parlemen dalam hal legislasi menjadi berkurang. Sedangkan kelebihan dari model unikameral adalah proses dalam meloloskan sebuah undang-undang menjadi sangat cepat, sehingga proses legislasi dalam model unikameral pada sistem pemerintahan hanya ada saling kontrol antara kamar tunggal legislatif dan eksekutif, karena selesai di satu kamar, proses legislasi dalam sistem unikameral menjadi sangat sederhana dan cepat bila dibandingkan dengan lembaga legislatif bikameral.

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 234.



### **b. Sistem Bikameral**

Sistem bikameral adalah model dua kamar didalam lembaga perwakilan.

Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintahan baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki. Lalu kemudian, seperti dikemukakan Robert L. Madex, Jeremy Bentham-lah yang paling pertama sekali mengeluarkan istilah lembaga legislatif bikameral. Merujuk pendapat Allen R Ball dan B. Guy Peters, kebanyakan parlemen modern menerapkan dua kamar.<sup>9</sup>

Lebih lanjut, model dua kamar atau bikameral dalam lembaga perwakilan rakyat dijelaskan C.F Strong dan Lord Bryce sebagaimana dikutip Saldi Isra bahwa :<sup>10</sup>

Kamar kedua (*second chamber*) mempunyai empat fungsi yaitu: (1) *revision 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*. Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari. Karenanya, lembaga legislatif dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.

“Berkenaan dengan fungsi legislasi, dapat dikatakan mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang.”<sup>11</sup>; karena itu hanya bidang yang diatur dalam undang-undang itu yang dapat dibedakan sesuai dengan pembagian tugasnya.

## **2. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

Legislasi adalah hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif atau unsur pemerintahan yang lainnya. Sebelum disahkan, undang-undang

<sup>9</sup> Saldi Isra, *Op.Cit*, hlm. 235.

<sup>10</sup> *ibid*.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm. 24.



disebut sebagai rancangan undang-undang; sedangkan kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Jadi fungsi legislasi memiliki fungsi membuat undang-undang termasuk proses pembuatan undang-undang.

Jimly Asshiddiqie dalam buku Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, sebagaimana dikutip Saldi Isra, menyatakan bahwa:<sup>12</sup>

Fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu, pertama, prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); kedua, pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); ketiga, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan empat, pemberian persetujuan pengikatan atau retifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).

Salah satu lembaga yang memiliki fungsi legislasi adalah Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga kedaulatan rakyat yang terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Keanggotaan DPD diresmikan dengan Keputusan Presiden, anggota DPD harus berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota Negara Republik Indonesia.

Calon Anggota DPD, selain memenuhi persyaratan sebagai calon, menurut ketentuan pasal 63 UU No. 12 Tahun 2003 juga harus memenuhi syarat.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Saldi Isra, *Op.Cit*, hlm. 79.

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, *Hukum tata Negara Indonesia edisi revisi*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm.177.





Berdomisili di propinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun secara berturut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 tahun dipropinsi yang bersangkutan. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya empat tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon. Bagi anggota DPD dari pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri, selain harus memenuhi syarat sebagaimana lain, harus mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau anggota Polri.

DPD mempunyai fungsi, antara lain, pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Tugas dan wewenang DPD ini diatur pada pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan pemekaran, penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD 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 yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan, baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.
- (3) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah sehingga menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

Tidak tegasnya UUD dalam mengatur hak-hak anggota DPD dalam hal legislasi membuat DPD hanya menjadi badan yang tidak memiliki peran penting dalam proses pembuatan undang-undang, sehingga tanggung jawab

yang diamanatkan UUD tidak bisa terlaksana dengan maksimal. Ni'matul Huda dalam bukunya Hukum Tata Negara Indonesia sampai pada kesimpulan bahwa:<sup>14</sup>

Dari Penegasan dalam Pasal 22D, terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan DPD sangat *sumir*, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD disamping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu dibidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralism*'. Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Petimbangan DPR karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

### 3. Konsep Bentuk Negara Kesatuan

Model negara kesatuan, pada dasarnya berbeda dengan negara federal. format negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara.

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu Negara kesatuan yang berbentuk republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan Negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>15</sup>

Negara kesatuan tidak ada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah segala bentuk urusan-urusan pemerintahan

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 182.

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm. 91.



sepenuhnya ada di tangan pemerintah pusat dan kekuasaan tertinggi dalam negara kesatuan ialah pemerintah pusat.

Menurut Bagir Manan dalam bukunya *Perjalanan Historis* seperti dikutip Ni'matul Huda menyatakan:<sup>16</sup>

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Disini pulalah terjadinya kemungkinan *spanning* yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.

Negara dengan sistem pemerintah yang baik adalah yang dapat mengikuti dinamika yang terjadi dalam masyarakat; disamping itu masyarakat diberi kesempatan untuk melakukan segala aktivitasnya.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya "Konstitusi dan Konstitusionalisme" mengatakan bahwa:<sup>17</sup>

Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah, yang mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman itu. Keragaman itu merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Oleh karena itu, prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diidentikkan dengan kesatuan. Prinsip persatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diidentikkan dengan pengertian pelembagaan bentuk Negara kesatuan yang merupakan bangunan negara yang dibangun atas motto Bhineka Tunggal Ika (*unity in Diversity*). Bentuk Negara kita adalah kesatuan (*Unitary State*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformity*).

Indonesia sebagai negara kesatuan yang berarti warga negaranya hidup dalam persatuan yang erat serta menjamin setiap warga Negara memiliki

<sup>16</sup> *Loc.Cit.*

<sup>17</sup> Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusiolisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm.





kedudukan yang sama dihadapan hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali. “Negara persatuan itu mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena prinsip kewargaan yang berkesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah.”<sup>18</sup>

“Istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsep atau cita negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarian ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan mengesampingkan otonomi individu rakyat yang dijamin hak-hak dan kewajiban asasnya dalam undang-undang dasar.”<sup>19</sup>

Jimly Ashiddiqie sebagaimana dikutip Ni’matul Huda menyatakan bahwa:<sup>20</sup>

Untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan itu harus dikembalikan pada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila yaitu “persatuan Indonesia,” bukan “persatuan dan kesatuan Indonesia” apalagi “Kesatuan Indonesia.” Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip Negara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antara rumusan pancasila dalam pembukaan UUD 1945 dan rumusan Pasal I ayat (I) yang menyatakan: “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik.” Negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.

Berdasarkan bentuk negara, walaupun Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, namun dalam hal penyelenggaraan negara, tetap tercipta suatu mekanisme yang memungkinkan tetap tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah yang ada diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia.

<sup>18</sup> Ni’matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 94.

<sup>19</sup> *ibid*, hlm. 96.

<sup>20</sup> *Loc. Cit*.



#### 4. Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang wewenang legislasi DPD, bukanlah sesuatu yang baru sama sekali; karena telah buku yang terkait dengan topik penelitian ini, yaitu buku Saldi Isra yang berjudul: “Pergeseran fungsi legislasi: Menguatnya model legislasi parlementer dalam Sistem presidensial indonesia tahun 2010.”<sup>21</sup>

Pergeseran yang dimaksud dalam buku ini dimaknai sebagai pergeseran yang terjadi akibat dari perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 dalam sistem presidensial Indonesia; Saldi Isra menjelaskan kata “pergeseran” yang dimaksud adalah “peralihan” atau “perpindahan”. Pergeseran yang dimaksudkan adalah peralihan atau perpindahan fungsi legislasi sebagai akibat dari hasil perubahan pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 UUD 1945, hasil perubahan UUD 1945 merupakan salah satu perwujudan dari sistem presidensial. Sesuai dengan kesepakatan MPR, salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial.

Saldi Isra lebih lanjut menjelaskan dalam bukunya bahwa:<sup>22</sup>

sekalipun hasil perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 diletakkan dalam bingkai sistem pemerintahan presidensial, pembahasan tidak serta merta meninggalkan pergeseran perumusan norma dari UUD 1945 sebelum perubahan dengan norma yang dihasilkan oleh perubahan UUD 1945. Selain itu juga pembahasan dilakukan atas pergeseran yang terjadi dari rumusan norma yang terdapat dalam UUD 1945, baik yang terjadi sebelum perubahan maupun setelah perubahan UUD 1945. Dari praktik fungsi legislasi atau proses pembentukan undang-undang dalam sistem pemerintahan Indonesia.

<sup>21</sup> Saldi Isra, *Op.Cit*, Hal. 19.

<sup>22</sup> *Ibid*.





Sementara itu, fungsi legislasi yang dimaksudkan dalam buku ini dibatasi dalam dua pengertian:<sup>23</sup>

1. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun terhadap bidang tertentu pemerintahan. pembentukan undang-undang dimana wewenang pembentukan undang-undang adalah kekuasaan DPR dan Presiden sebagai mana diatur dalam pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 baik sebelum perubahan maupun setelah perubahan UUD 1945.
2. proses pembentukan undang-undang (*law-making Process*) yang merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri dari prakarsa pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, persetujuan rancangan undang-undang, pegesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, dan pengundangan dalam lembaran negara.

Selain pembatasan ini, fungsi legislasi tersebut tidak termasuk proses pembentukan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) karena pembentukan undang-undang APBN berbeda dengan proses pembentukan yang lain. Bahkan secara umum, dalam banyak konstitusi, tata cara pembentukan undang-undang APBN diatur secara terpisah dengan proses pembentukan undang-undang non-APBN. Selain itu, dalam proses pembahasan secara bersama-sama Rancangan Undang-Undang APBN, tidak ada perbedaan mendasar proses pembentukan undang-undang tentang APBN dalam proses legislasi pada pemerintahan, dalam suatu negara.

Saldi Isra menunjukkan fakta pula bahwa:<sup>24</sup>

upaya pemurnian sistem presidensial melalui amandemen UUD 1945 memang telah berhasil memberi karakter-karakter umum pada sistem tersebut. Akan tetapi pada saat yang sama sistem legislasi justru

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

semakin menjauh dari sistem presidensial. Namun menariknya Saldi isra melihat UUD 1945 hasil amandemen justru memperkuat kedudukan presiden dalam fungsi legilasinya.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis Penelitian yang diambil oleh peneliti adalah yuridis normatif, dalam penelitian ini penulis akan menganalisis tentang wewenang legislasi yang dimiliki DPD berdasarkan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 dan pengaturan wewenang tersebut dalam Undang-Undang no 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta, menganalisa tentang keberadaan DPD dalam bentuk Negara Kesatuan serta kewenangannya dibidang legislasi. Alasan peneliti memilih pendekatan yuridis normatif dalam menganalisis masalah tersebut, karena bahan primer yang digunakan adalah Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk menganalisis tentang keberadaan DPD dalam bentuk Negara Kesatuan berdasarkan kewenangan legislasi.

### **2. Pendekatan Penelitian.**

#### **a. Pendekatan Perundang-undangan**

Pendekatan ini memiliki manfaat untuk mengetahui penerapan peraturan perundang-undangan yakni, Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 disinkronisasikan dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang





MD 3 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

***b. Pendekatan Konseptual***

Pendekatan ini memiliki manfaat untuk mengetahui wewenang legislasi yang dimiliki DPD serta menganalisis perlu adanya eksistensi DPD dalam bentuk negara kesatuan berdasarkan kewenangan legislasi.

**3. Jenis Data dan Bahan Hukum**

***a. Bahan Hukum Primer***

Bahan hukum primer yang menjadi acuan dalam menganalisis wewenang legislasi yang dimiliki DPD adalah :

- 1) Undang-Undang Dasar 1945,
- 2) Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014,
- 3) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3; dan,
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Untuk menganalisa Putusan MK No.79/PUU-XII/2014 dan apa Implikasinya terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta menganalisis mengenai eksistensi DPD dalam bentuk negara kesatuan berdasarkan kewenangan legislasi.

***b. Bahan Hukum Sekunder***

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah berbagai literatur dan bahan bacaan yang mendukung bahan hukum primer.

#### 4. Proses Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum

Proses pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah mengkaji wewenang legislasi yang dimiliki DPD berdasarkan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 dan implikasinya terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta, mengungkapkan perlu adanya eksistensi DPD dalam bentuk negara kesatuan dalam kewenangan legislasi.

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan untuk memberikan suatu kesimpulan yang berguna tentang keberadaan DPD serta, perlu tidaknya DPD dalam bentuk negara kesatuan dalam kewenangan legislasi.

#### G. Pertanggungjawaban Sistematis

Untuk mengetahui pokok-pokok isi bab bahasan dalam penelitian ini, maka disusun sistematis penelitian sebagai berikut:

1. BAB I: Bab ini merupakan pendahuluan yang berisi mengenai latar belakang dilakukannya penelitian ini, rumusan masalah penelitian, tujuan dilakukannya penelitian, tujuan dilakukan penelitian ini, manfaat penelitian, tinjauan pustaka dari rumusan masalah, metode penelitian yang terdiri dari 1.jenis penelitian 2.pendekatan penelitian 3.jenis data dan bahan hukum 4.proses pengumpulan dan analisis bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematis.





2. BAB II: Pada bagian Bab II menjawab dan menganalisis dari rumusan masalah pertama, “tentang Implikasi terhadap Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MD 3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan akibat Putusan MK No.79/PUU-XII/2014 dalam hal Kewenangan legislasi DPD”
3. BAB III: Pada bagian Bab III menjawab dan menganalisis dari rumusan masalah kedua, “tentang Keberadaan Eksistensi DPD diperlukan dalam bentuk negara kesatuan berdasarkan kewenangan legislasi.”
4. BAB IV: Pada bagian Bab IV berisi mengenai kesimpulan dari hasil analisis dari rumusan-rumusan masalah yang ada sebelumnya dan penulis juga memberikan saran-saran untuk pembentukan peraturan Perundang-Undangan bagi lembaga legislatif, sekaligus menjadi bahan evaluasi terhadap kelemahan perundang-undangan yang berlaku.