

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Istilah lembaga negara didasarkan pada pengertian yang disampaikan oleh Padmo Wahjono, yakni “alat-alat perlengkapan negara pada suatu negara yang mempunyai peranan dasar dalam kegiatan kenegaraan”.¹ Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa lembaga negara adalah “lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat”.²

Negara dapat bertindak melaksanakan kekuasaan-kekuasaannya hanya dengan mempergunakan lembaga negara. Selain untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan negara, keberadaan lembaga negara juga dipergunakan untuk melaksanakan tujuan bernegara, sehingga perkembangan lembaga negara signifikan dan sesuai dengan dinamika kehidupan bernegara.

Dalam kekuasaan lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), terdapat beberapa lembaga negara yang memiliki kekuasaan untuk ikut serta dalam pembahasan rancangan Undang-Undang, antara lain : Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat yang (selanjutnya disebut DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah yang (selanjutnya disebut DPD).

¹ Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, (Jakarta : CV. Rajawali, 1984), hlm. 17.

² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 33.

Hubungan antara ketiga lembaga negara tersebut yaitu, hubungan antara Presiden dengan DPD adalah sama-sama sebagai lembaga negara utama atau lembaga permanen. Sedangkan hubungan antara DPR dengan DPD adalah sama-sama anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang (selanjutnya disebut MPR), hubungan kinerja (Pasal 22 D ayat (1), (2), (3) UUD NRI Tahun 1945)).

Ketentuan UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan secara langsung maupun tidak langsung terdapat 30 (tiga puluh) buah lebih lembaga negara. Menurut Jimly Asshidiqie, ketiga puluh empat lembaga negara tersebut dapat dibedakan dari 2 (dua) segi, yaitu:³

Pertama, pembedaan dari segi hierarki antar lembaga negara menjadi penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tersebut. Untuk itu, ada 2 (dua) kriteria yang dapat dipakai, yaitu kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Kedua, pembedaan dari segi fungsi antara lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan diantara keduanya, lembaga-lembaga

³ *Ibid.*, hlm. 106-118.

negara tersebut dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) ranah (domain), yaitu kekuasaan eksekutif atau pelaksana, kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, serta kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara, ada Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam cabang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada 2 (dua), yaitu Mahkamah Agung yang (selanjutnya disebut MA) dan Mahkamah Konstitusi yang (selanjutnya disebut MK), tetapi di samping itu, ada pula Komisi Yudisial yang (selanjutnya disebut KY) sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi KY bersifat penunjang terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi ini bukanlah lembaga penegak hukum tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat 4 (empat) organ atau lembaga, yaitu DPR, DPD, MPR, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang (selanjutnya disebut BPK). Dalam ranah legislatif, lembaga parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang, dan MPR adalah lembaga perpanjangan fungsi parlemen, khususnya dalam rangka penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian, dan pengisian lowongan jabatan Presiden atau Wakil Presiden. Namun, meskipun dalam bidang legislasi kedudukan DPD itu bersifat penunjang bagi peranan DPR, tetapi dalam bidang pengawasan

yang menyangkut kepentingan daerah, DPD tetap mempunyai kedudukan yang sangat penting. Karena itu, DPD tetap dapat disebut sebagai lembaga utama (*main state organ*).

DPD merupakan lembaga negara yang dibentuk khusus untuk menjamin keterwakilan daerah yang merupakan salah satu elemen penting bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang (selanjutnya disebut NKRI).⁴ Substansi keterwakilan daerah melalui DPD adalah lembaga yang memperjuangkan kepentingan daerah serta untuk merangkum aspirasi sekaligus berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini senada dengan tuntutan demokrasi guna mewujudkan *check and balances* serta tercapainya keadilan antar daerah dan mendorong partisipasi daerah dalam kehidupan nasional untuk memperkuat NKRI.

Kewenangan DPD diatur dalam Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945, sehingga fungsi legislatif DPD menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan sebagai berikut:

- a. Prakarsa pembuatan Undang-Undang.
- b. Pembahasan rancangan Undang-Undang.
- c. Persetujuan atas pengesahan rancangan Undang-Undang.
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen atau persetujuan internasional lainnya.

⁴ M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Arsitektur Histori, Peran dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah di Era Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Graha Ilmu, 2013), hlm. 27.

Fungsi DPD menurut UUD NRI Tahun 1945, adalah dapat mengajukan kepada DPR mengenai rancangan Undang-Undang 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 (Pasal 22 D ayat (1)).⁵

Kemudian, DPD ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang (selanjutnya disebut APBN) dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22 D ayat (2)).⁶

Suatu perbedaan yang nyata, jika dibandingkan dengan kamar kedua di Prancis (Senat) dan Inggris (*House of Lords*) yang dapat mengajukan rancangan Undang-Undang dalam bidang apa saja, tidak dibatasi terkait dengan masalah daerah. Pembatasan kekuasaan legislasi oleh kamar kedua serupa dengan kekuasaan Senat di Australia, yang tidak dapat mengusulkan dan mengubah rancangan Undang-Undang finansial, akan tetapi hanya dapat mengembalikan legislasi permintaan amandemen dari kamar pertama.

⁵ Lihat ***Pasal 22 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.***

⁶ Lihat ***Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.***

Mekanisme seleksi diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa anggota DPD dipilih setiap Provinsi melalui pemilihan umum setiap 5 (lima) tahun sekali (Pasal 22 C ayat (1) dan Pasal 22 E ayat (1)). Menurut UUD NRI Tahun 1945, peserta pemilihan umum untuk DPD adalah perseorangan (Pasal 22 E ayat (4)).⁷ Dengan demikian, DPD mewakili kategori warga negara yang tidak sama, yaitu sebagai perwakilan daerah, dibandingkan dengan DPR sebagai perwakilan politik menurut jumlah penduduk.

Jika ditinjau dari kewenangan formal, maka wewenang DPD memang tidak dapat dikatakan setara dengan kewenangan DPR. Fenomena ini bukan hanya monopoli parlemen Indonesia saja, akan tetapi juga dapat dijumpai menurut konstitusi Algeria, Mesir, Etiopia, Prancis, India, Rusia, Afrika Selatan, Spanyol, Inggris, dan Belanda.

Maka dari itu, terlihat bahwa tidak selalu jika keanggotaan parlemen itu dipilih melalui pemilihan umum, kemudian memiliki kesetaraan wewenang diantara 2 (dua) kamar, sekalipun bukan penghalang bagi sifat bikameralisme. Sebaliknya, ada kamar kedua yang tidak dipilih langsung, seperti Kanada dan Jerman. Akan tetapi, kedua kamar parlemen mempunyai kewenangan formal yang hampir sama.

Dalam studinya, Fatmawati memberikan 4 (empat) catatan khusus terkait dengan karakteristik kamar kedua, seperti DPD di Indonesia.

⁷ Lihat *Pasal 22 E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

- a. Tidak semua anggota kamar kedua merupakan wakil dari wakil rakyat di daerah atau negara bagian.
- b. Pengisian jabatan kamar kedua kebanyakan negara menggunakan pemilihan umum untuk mewakili daerah atau negara bagian.
- c. Ada negara yang anggota kamar keduanya dipilih melalui pemilihan umum oleh rakyat secara nasional.
- d. Inggris mempunyai keunikan khusus, karena masih diertahankan kamar kedua (*House of Lords*) yang mewakili bangsawan dan merupakan kategori yang dikenal sebelum konsep demokrasi dipraktikkan.

Menurut UUD NRI Tahun 1945, jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Hal ini berkaitan dengan perbandingan jumlah anggota parlemen dalam masing-masing kamar. Dari pemaparan tersebut, dapat dikatakan bahwa komposisi pengisian keanggotaan MPR melalui DPR dan DPD dalam lembaga perwakilan Indonesia tidak sebanding baik dari segi kuantitas maupun dari segi mekanisme pengisian keanggotaan. Secara kuantitas, jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Klausul ini patut diduga sebagai bagian skenario untuk mempertahankan dominasi DPR dalam memutuskan hal-hal krusial di MPR.⁸ Selain itu pula minimnya jumlah anggota DPD, akan berdampak pada minimnya tingkat pengaruh DPD dalam pengambilan keputusan.

⁸ Agus Haryadi, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*, (Jakarta : Surya Multi Grafika, 2002), hlm. 115.

Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan merumuskan secara umum tentang fungsi, tugas, dan wewenang DPD. Penjabarannya kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun dalam Keputusan DPD Nomor 2 / DPD / 2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPD RI Nomor 2 / DPD / 2004 sebagaimana diubah dengan Keputusan DPD RI Nomor 4 / DPD / 2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib DPD RI bahwa DPD mempunyai hak untuk mengajukan rancangan Undang-Undang tertentu kepada DPR dan ikut serta membahas rancangan Undang-Undang tertentu. Selain itu, DPD mempunyai hak menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, keuangan, dan administratif. Selain memiliki hak, anggota DPD juga mempunyai kewajiban-kewajiban.⁹

Dalam Peraturan Tata Tertib DPD RI, mengenai tugas dan kewenangan DPD diatur dalam Pasal 6, dimana pada prinsipnya sama dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.

Dari kewenangan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kewenangan DPD adalah sangat terbatas, baik di bidang legislasi, pengawasan, maupun anggaran. Kewenangan itupun hanya bisa dilaksanakan melalui “pintu” DPR, sehingga DPD akan senantiasa

⁹ Lihat *Pasal 50 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.

bergantung kepada DPR dalam melakukan tugas dan kewenangannya. Kondisi tersebut berakibat pada ruang gerak DPD sangat terbatas, padahal jika melihat pada tingkat legitimasi anggotanya, dapat dikatakan melebihi anggota DPR.

Berkaitan dengan kewenangan tersebut Ramlan Surbakti menyatakan bahwa, dalam Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 memang menempatkan DPD di bawah DPR karena fungsi-fungsi DPD seperti, mengajukan rancangan Undang-Undang, memberikan pertimbangan dan ikut membahas rancangan Undang-Undang, DPD menyampaikan pertimbangan nya kepada DPR, menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR, sehingga DPD tidak bersanding dengan Presiden dalam membahas Undang-Undang, tetapi berhubungan dengan DPR dan DPR lah yang berhubungan dengan Presiden.¹⁰

Guna memperjelas kedudukan DPD sebagai salah satu lembaga legislatif maka diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang (selanjutnya disebut UU MD3). Namun, kesinambungan kewenangannya menjadi “berat sebelah” antara DPD dengan DPR dalam hal mengusul dan membahas suatu rancangan Undang-Undang. Hal tersebut dipahami melalui ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”.

¹⁰ <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0208/01/UTAMA/kete01.htm>, “Prediksi Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Tanpa Sinkronisasi - Ketegangan Politik Antar Lembaga Membayang”, hlm. 2, diakses tanggal 23 November 2006.

Artinya segala kewenangan DPD dalam hal pengajuan rancangan Undang-Undang terkait kepentingan daerah dan kewenangan lainnya menurut UUD NRI Tahun 1945, DPD hanyalah sebagai lembaga *coo legislator* yang kewenangannya lebih kecil daripada DPR sendiri.

Sebagaimana dikatakan oleh pakar hukum tata negara Universitas Islam, Syech Yusuf, Tangerang, yang dikutip dari web TEMPO.CO mengatakan bahwa : DPD sejak awal kelahirannya seperti bayi cacat, sebab tidak memiliki wewenang yang determinatif. DPD memang memiliki wewenang mengusulkan rancangan Undang-Undang, tetapi persetujuannya bergantung pada DPR dan Presiden. Kewenangannya lemah, padahal rekrutmen anggota DPD terkesan luar biasa karena melalui pemilu dan bertujuan mempresentasikan daerah-daerah lain.¹¹

Ketidakjelasan dan keterbatasan wewenang DPD telah menjadi persoalan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan, yang mana dengan kehadirannya itu tidak mampu berbuat banyak ketika dihadapkan dengan DPR dalam memperjuangkan hak-hak konstitusional daerah. Kondisi dilematis ini menjadikan lembaga tersebut tidak terlalu berdaya dalam memperjuangkan aspirasi konstituennya dalam setiap eksekusi rancangan Undang-Undang tertentu. Jadi, apa saja yang disuarakan daerah, kecil kemungkinan untuk dapat menjadi nyata. Padahal, aspirasi yang disuarakan lembaga ini adalah benar-benar keinginan yang mengakar dari masyarakat.

¹¹ <https://www.tempo.co>, Pakar Tata Negara perkuat wewenang DPD, diakses pada tanggal 10 September 2020, pukul 17.22

Kedudukan DPD secara konstitusional setara dengan DPR sebagai lembaga yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam proses pemilu, namun dalam praktiknya kekuasaan DPD tidak sebanding dengan kekuasaan DPR, khususnya dibidang legislasi.¹² Secara politik rill, proses legislasi lebih didominasi oleh DPR dan DPD hanya mempunyai fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan terbatas. Moh. Mahfud MD menyimpulkan jika di dalam UUD NRI Tahun 1945 disebutkan secara tegas bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20 A ayat (1)), maka DPD tidak dapat ikut menetapkan Undang-Undang sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat.¹³

Dengan adanya persoalan ini, fungsi dan posisi DPD RI terus digugat oleh sebagian kalangan. Bahkan ada wacana untuk meniadakan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Disisi lain, ada juga dorongan agar posisi dan fungsi DPD RI ini justru diperkuat agar dapat berkontribusi lebih besar bagi kesejahteraan rakyat.

Rumusan Pasal 22 D Ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 jelas membatasi kewenangan DPD dalam hal pembentukan Undang-Undang, DPD sebagai wakil daerah di tingkat pusat sudah selayaknya diberikan kewenangan penuh dalam pembentukan Undang-Undang, seharusnya dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut kewenangan DPD bukan hanya sebatas sampai pada tahap pembahasan, namun,

¹² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 110

¹³ *Ibid*, hlm. 111

semestinya juga diberikan kewenangan hingga sampai pada tahap persetujuan atau penetapan suatu Undang-undang, agar benar apa yang menjadi kebutuhan ataupun kepentingan daerah dapat diakomodir oleh DPD secara maksimal dan optimal dalam pengambilan kebijakan nasional, yang bertujuan untuk menghindari ketimpangan dalam pengambilan kebijakan nasional, melainkan diharapkan dapat mewujudkan kesetaraan dalam pembangunan nasional.

Pada dasarnya maksud pembentukan DPD sebagai wakil daerah adalah untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan daerah serta mewujudkan prinsip *check and balances* antar lembaga legislatif dalam pengambilan kebijakan nasional. Namun, dengan kewenangan DPD saat ini yang belum memadai, harapan untuk mengakomodir aspirasi masyarakat daerah serta penerapan prinsip *checks and balance* dengan kewenangan DPR yang jauh lebih kuat dibandingkan DPD, masih saja terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan DPR, juga pemerintah dalam parlemen tidak dapat terwujud.¹⁴

Selanjutnya, terkait dengan pembatasan terhadap keikutsertaan DPD dalam pembahasan Undang-Undang hanya pada pembicaraan tingkat 1 sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menimbulkan persoalan terkait konsistensinya dengan ketentuan Pasal 22 D ayat (2) dalam kaitannya dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴ Salmon E. M. Nirahua, "Kedudukan dan Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", (*Jurnal Hukum*, diakses pada tanggal 23 September 2020, pukul 19.41 WIB)

Dalam kekuasaan lembaga negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, DPD memiliki kekuasaan negara yang dilaksanakan salah satunya yaitu ikut membahas rancangan Undang-Undang tertentu. Namun, dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa “Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.” Dalam Pasal tersebut, pembahasan dan proses mendapatkan persetujuan bersama merupakan proses yang tidak dapat dipisahkan. Sebab, membahas sebuah Undang-Undang adalah untuk tujuan mendapatkan persetujuan bersama antara lembaga-lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang. Dengan keterkaitan antara Pasal 22 D ayat (2) dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, maka pembatasan keterlibatan DPD hanya sebatas pada pembicaraan tingkat 1 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak dapat dibenarkan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, peneliti tertarik meneliti sebuah karya ilmiah berbentuk proposal skripsi yang berjudul ***“Politik Hukum Pengaturan Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah Di Bidang Legislasi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”***

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah yang akan dibahas dalam proposal skripsi ini mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. Bagaimana kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
- b. Apakah sebab adanya pembatasan kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi menurut Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Mengetahui kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Mengetahui sebab adanya pembatasan kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi menurut Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.4. Kegunaan Penelitian

Pada umumnya, penelitian ini memiliki 2 (dua) kegunaan, yaitu kegunaan teoritis dan kegunaan praktis bagi beberapa pihak yang terkait.

1.4.1. Kegunaan Teoritis :

- a. Kegunaan penelitian ini secara teoritis untuk menambah pengetahuan dan wawasan tentang ilmu hukum pada umumnya

dan hukum tata negara khususnya mengenai kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi.

- b. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan konsep berfikir baru terhadap suatu kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi khususnya dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tertentu.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah pengetahuan, wawasan, dan sebagai pelengkap untuk menerapkan konsep-konsep yang ada di dalam kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tertentu.

1.4.2. Kegunaan Praktis :

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi dan masukan untuk penelitian berikutnya khususnya bagi pengkaji ilmu hukum bagian pemerintahan yang berminat meneliti mengenai politik hukum pengaturan kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.5. Keaslian Penelitian

Guna menunjukkan keaslian penelitian skripsi ini tentang politik hukum pengaturan kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

maka dalam sub bab ini disajikan beberapa penelitian terdahulu dengan tema yang hampir sama akan tetapi memiliki pokok kajian yang berbeda.

Penelitian yang penulis lakukan kali ini dengan judul ***“Politik Hukum Pengaturan Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah Di Bidang Legislasi Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*** belum pernah dilakukan oleh penulis lainnya. Hasil penelusuran penulis pada beberapa kepustakaan yang dilakukan, antara lain :

Darwin Syah dengan judul ***“Urgensi Kewenangan DPD RI dalam Memberikan Pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN”*** penelitian tersebut menitik beratkan pada konsekuensi urgensi pengaturan kewenangan DPD RI dalam merancang Undang-Undang tentang APBN. Disamping itu, peneliti juga menjelaskan mengenai peran DPD dalam memberikan pertimbangan kepada DPR.

Sany Verdinan Luly dengan judul ***“Tinjauan Yuridis Kewenangan DPD Menurut Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3”*** penelitian tersebut menitik beratkan pada wewenang legislasi yang dimiliki DPD berdasarkan Putusan MK No.79/PUU–XII/2014 disinkronisasikan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penelitian yang berjudul ***“Politik Hukum Pengaturan Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah Di Bidang Legislasi Menurut Undang-***

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” apabila dikaitkan dengan penelitian yang telah disebutkan diatas, tentu berbeda. Penelitian yang penulis lakukan lebih terfokus pada kekuasaan DPD di bidang legislasi khususnya dalam pembahasan rancangan Undang-Undang dan sebab adanya pembatasan kekuasaan DPD di bidang legislasi. Sedangkan dengan penelitian sebelumnya yang penulis sebutkan diatas, lebih fokus pada konsekuensi urgensi pengaturan kewenangan DPD RI dalam merancang Undang-Undang dan wewenang legislasi yang dimiliki DPD berdasarkan Putusan MK No.79/PUU–XII/2014. (lihat tabel)

Tabel 1
Keaslian Penelitian

Peneliti Sebelum nya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi dengan Penelitian ini	Pembeda
Darwin Syah (Universitas Jambi)	Urgensi Kewenangan DPD RI dalam Memberikan Pertimbangan kepada DPR atas RUU	Penelitian tersebut menitik beratkan pada konsekuensi urgensi pengaturan kewenangan	Peran DPD dalam pembahasan RUU tertentu, salah satunya tentang APBN.	Kajian penelitian tersebut memiliki bahasan utama tentang konsekuensi

	tentang APBN	DPD RI dalam merancang Undang- Undang tentang APBN.		terhadap urgensi kedudukan DPD RI dalam merancang Undang- Undang tentang APBN. Perbedaann ya dengan penelitian milik penulis terletak pada kekuasaan DPD di bidang legislasi dalam pembahasan
--	-----------------	---	--	---

				RUU tertentu.
Sany Verdinan Luly (Universitas Katolik Darma Cendika)	Tinjauan Yuridis Kewenangan DPD Menurut Putusan MK No. 79 / PUU-XII / 2014 dan Undang- Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.	Penelitian tersebut menitik beratkan pada wewenang legislasi yang dimiliki DPD berdasarkan Putusan MK No. 79 / PUU – XII / 2014 disinkronisasik an dengan Undang- Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011	Keberadaan DPD dalam bentuk negara kesatuan pada kewenangan legislasi khususnya dalam pembahasan RUU.	Kajian penelitian tersebut memiliki bahasan utama tentang wewenang legislasi yang dimiliki oleh DPD. Perbedaann ya dengan penelitian milik penulis terletak pada kekuasaan DPD di

		tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.		bidang legislasi dalam pembahasan RUU tertentu..
--	--	--	--	---

Sumber : Kreasi / Karya Penulis.

1.6. Metode Penelitian

Metode memiliki peran penting dalam mencapai suatu tujuan, termasuk metode dalam penelitian yang akan ditulis. Metode yang dimaksud adalah cara-cara melaksanakan penelitian berdasarkan fakta-fakta yang telah ada. Dalam menyusun penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam proposal skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu penelitian hukum yang hanya ditujukan pada sumber bahan hukum tertulis. Maka dari itu, membutuhkan suatu penelitian yang merupakan gagasan pokok dalam mengembangkan suatu ilmu pengetahuan.

Menurut Soerjono dan Soekanto pendekatan yuridis normatif ialah pendekatan yang menggunakan cara meneliti bahan pustaka data primer dan data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara diadakan

penemuan terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.¹⁵ Nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktrinal, juga disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen, sehingga memiliki cakupan yang sangat luas.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan dalam skripsi ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas atau diteliti.¹⁶ Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) akan dilihat hukum sebagai suatu sistem yang tertutup yang mempunyai sifat komprehensif, sistematis, dan *all-iclusive* bahwa kumpulan norma hukum cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.

Dalam penelitian ini, juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dimana pendekatan tersebut beranjak dari pandangan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dan memberikan sudut pandang analisa penyelesaian masalah yang dilihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatarbelakanginya.

¹⁵ Soerjono dan Soekanto & Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2001), hlm. 13-14

¹⁶ Haryono, dalam Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2005), hlm. 249

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁷

a. Bahan hukum primer, yaitu data yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sesuai dengan penelitian ini, seperti :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310).
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁷ Amirudin dan H. Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568).

- 5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396).
 - 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).
 - 7) Keputusan DPD No.2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib DPD RI No.2/DPD/2004 sebagaimana diubah dengan Keputusan DPD RI No.4/DPD/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib DPD RI.
- b. Bahan hukum sekunder, yang dimaksud pada penelitian ini ialah bahan yang menjadi bahan pendukung dari bahan hukum primer seperti literatur-literatur, jurnal, dan internet, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan.
 - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,

seperti kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini akan menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum yaitu studi pustaka, adalah pengkajian informasi tertulis mengenai hukum yang berasal dari berbagai sumber dan dipublikasikan secara luas serta dibutuhkan dalam penelitian hukum normatif. Teknik ini dilakukan dengan membaca, memahami, dan mengutip, merangkum, dan membuat catatan, mencari, menginventarisasi, dan mempelajari serta menganalisis peraturan perundang-undangan yang ada yang dapat digunakan sebagai bahan rujukan dalam penelitian ini.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Untuk menganalisis bahan hukum yang sudah dikumpulkan dalam penelitian ini, yaitu menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif dengan cara menjelaskan fakta-fakta yang didasarkan atas hasil penelitian. Dari uraian bahan tersebut, dilanjutkan dengan metode deduktif yang diawali dari pembuatan teori, hipotesis, definisi operasional, instrumen dan operasionalisasi. Dengan kata lain, untuk memahami suatu fakta terlebih dahulu harus memiliki rencana dan teori tentang fakta tersebut dan selanjutnya dilakukan penelitian.

Analisis yang bersifat kualitatif digunakan dalam penelitian yang sarannya untuk menguji kualitas substansi norma hukum dimana

rumusan pembenarannya didasarkan pada kualitas dari pendapat para ahli hukum, doktrin, teori, maupun dari rumusan norma hukum itu sendiri.¹⁸

1.7. Sistematika Penulisan

Proposal ini disusun dalam beberapa sub bab yang menyajikan materi yang akan dibahas. Adapun sistematika penulisan proposal ini, adalah :

1. Latar Belakang Masalah
2. Rumusan Masalah
3. Tujuan Penelitian
4. Kegunaan Penelitian
5. Keaslian Penelitian
6. Metode Penelitian
7. Sistematika Penulisan.

¹⁸ Meruy Hendrik Mezak, Jenis, “*Metode dan Pendekatan dalam Penelitian Hukum*”, (Law Review, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol. V, No. 3. Maret 2006), hlm. 94