

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>1</sup>

Dalam catatan sejarah Indonesia modern, gagasan perwakilan politik berbasis ruang, teoritis dan daerah sesungguhnya bukan suatu hal yang baru muncul mengiringi kelahiran DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Gagasan itu bahkan terwujud dalam lembaga praktik politik yang nyata. Lewat kehadiran Senat yang merupakan salah satu kamar parlemen disamping DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai kamar lainnya.

Sampai pada saat tertentu, jejak perkembangan sistem perwakilan tersebut masih dapat kita lihat melalui keberadaan unsur utusan daerah baik dalam KNP (Komite Nasional Pusat) 1945-1949 yang merupakan lembaga parlemen pertama yang dimana sebagian kecil anggotanya dipilih dari daerah maupun dari komposisi keanggotaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) yang bertahan selama beberapa dekade, kemudian akhirnya diganti dengan pembentukan DPD saat ini.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pandangan untuk meningkatkan peran Utusan Daerah sudah mulai muncul di PAH SU MPR 1999.

DPD lahir dari hasil amandemen UUD 1945 tepatnya pada perubahan ketiga. Banyak faktor menjadi pertimbangan dihapusnya Utusan Daerah dan Golongan (selain DPR) di antaranya pertama, transisi demokrasi dan reformasi melahirkankeleluasaan daerah untuk menjadi lebih otonom bahkan dibakukan dalam Undang-Undang.

Kedua, utusan daerah selama ini dianggap kurang aspiratif terhadap kepentingan daerah karena mekanisme keanggotaannya ditunjuk bukan dipilih. Ketiga, konsep dua kamar yang diharapkan akan menjadi penyeimbang DPR yang selama ini dilihat cenderung bermuatan politik dari pada mewakili rakyat, sehingga aturan-aturan yang dikeluarkan oleh DPR lebih banyak bernuansa politik.<sup>2</sup>

Fraksi-fraksi MPR belum secara spesifik menyampaikan pandangannya tentang DPD. Namun, mereka sudah mulai menyebutkan perlunya Utusan Daerah ditingkatkan perannya dengan cara keanggotaannya dipilih melalui pemilu.<sup>3</sup>

Kelahiran DPD sebagai lembaga baru hasil dari perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun-1945) merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Dewan Perwakilan Daerah, *konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5* (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009), hlm.20.

<sup>3</sup> Valina Singka Subekti.2007. Menyusun Konstusi transisi.Rajawali Pers.Jakarta. Hlm 209

<sup>4</sup> Kedaulatan Berada Di Tangan Rakyat Dilaksanakan Berdasarkan Undang-undang. Dasar Pasal 1ayat 2 UUD 1945

Proses pembentukan Dewan Perwakilan Daerah awalnya adalah untuk merubah struktur parlemen menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan diterapkan sistem ini diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan seluruh rakyat, dari kepentingan yang hanya bersifat daerah sampai yang sifatnya umum. Kelahiran DPD ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang disahkan pada 10 Agustus 2002.

Pasca putusan MK Perkara No. 92/PUU-X/2012, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami banyak perubahan. Dalam rangka pelaksanaan putusan MK tersebut, desain penyusunan RUU harus diubah dengan mengakomodasi putusan MK. Lingkup DPD sesuai UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) menyebutkan kewenangan DPD dalam hal dapat mengajukan rancangan undang-undang yang terkait dengan daerah, MK menegaskan bahwa kata “dapat” dimaknai pilihan subjektif DPD untuk mengajukan atau tidak mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah.<sup>5</sup>

Berdasarkan kontruksi di atas MK mengeluarkan putusannya bahwa kedudukan DPD di bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden, atas dasar itu DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu yaitu menyusun prolegnas di lingkungan DPD dan membahas RUU tertentu tersebut sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi UU. Konsekuensi dari putusan ini

---

<sup>5</sup> Aminoto, “Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen”, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2007.

adalah terciptanya proses legislasi model tripartite (DPR, DPD, Presiden) khusus untuk RUU tertentu tersebut yaitu RUU 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.<sup>6</sup>

Perubahan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) yang bunyinya: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Sebelumnya bunyi pasal ini adalah: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Perubahan terhadap ketentuan di atas berimplikasi pada reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi Negara menjadi sebatas sidang gabungan antara DPR dan DPD<sup>7</sup>

DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau

---

<sup>6</sup> Adika Akbaruddin, “Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945”, *Pandecta Jurnal Penelitian Hukum*, Volume 8 Nomor 1, 2013

<sup>7</sup> Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, hlm 9

regional (*regional representation*). DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya.

Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD Negara RI 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”.<sup>8</sup> Sehingga dari pasal tersebut menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tetaplah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22 D, UUD Negara RI 1945 menegaskan tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana lazimnya pada pola ketatanegaraan yang menganut system bikameral. Hal ini terlihat dari beberapa unsur penting yang diatur dari pasal tersebut. Pasal 22 D ayat (1) dan (2), pada dasarnya DPD tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPD hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang<sup>9</sup>

Berkenaan dengan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya dapat dilihat dari kewenangannya, yaitu :

1. Dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Setjen dan Kepaniteraan MKRI*, Cetakan II, Jakarta, 2006, hlm 138

<sup>9</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta, hlm 72.

- pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;<sup>10</sup>
2. Ikut membahas 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, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama;<sup>11</sup>
  3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonominya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.<sup>12</sup>

Kedudukan DPD sebagai lembaga negara berkaitan dengan makna kedudukan dari suatu lembaga negara. Oleh Philipus M. Hadjon, yang dimaksudkan dengan kedudukan lembaga negara, pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain, dan aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya.

Untuk itu, analisis dalam penulisan ini menyangkut kedudukan DPD sebagai lembaga negara, yang dikaitkan dengan pengertian lembaga negara baik dari aspek posisi DPD yang dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, terutama MPR. Selain itu pula, kedudukan DPD yang berkaitan dengan fungsi utama dari DPD.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Pasal 22 D Ayat (1) UUD Negara RI 1945

<sup>11</sup> Pasal 22 D Ayat (2) UUD Negara RI 1945.

<sup>12</sup> Pasal 22 D Ayat (3) UUD Negara RI 1945

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hlm. X

Dalam konsepsi demokrasi terkandung asas dasar, yakni kedaulatan rakyat menentukan jalannya pemerintahan. Perwujudan asas ini dalam kehidupan pemerintahan sehari-hari tergambar dari keikutsertaan rakyat memutuskan kebijakan-kebijakan pemerintahan. DPD selaku lembaga perwakilandaerah yang memiliki karakter keterwakilan berdasarkan daerah-daerah padaha kikatnya memiliki karakter keterwakilan yang lebih luas dari DPR, karena dimensi keterwakilannya berdasarkan seluruh rakyat yang terdapat pada daerah-daerah tersebut.

Untuk itu, pengaturan kedudukan DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah dan berkedudukan sebagai lembaga negara, sebagai perwujudan Pasal 1ayat (2) UUD 1945, hendaknya merupakan dasar perumusan kedudukan DPD.<sup>14</sup>

Walaupun wewenang yang dimiliki sangat terbatas, tentu DPD harus tetap menjalankan fungsinya sesuai dengan tujuan awal pembentukan yaitu memberikan saluran kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan nasional yang terkait dengan kepentingan daerah.

Pada dasarnya maksud pembentukan DPD sebagai wakil daerah adalah untuk mengakomodir kepentingan dan kebutuhan daerah serta mewujudkan prinsip *check and balances* antar lembaga *legislative* dalam pengambilan kebijakan nasional dalam hal ini yaitu antara DPD dan DPR, hal tersebut dilakukan untuk memberikan rasa kepercayaan rakyat daerah kepada pemerintah pusat, sehingga memperkuat hubungan pusat dan daerah serta menjaga keutuhan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun, dengan kewenangan DPD saat ini yang belum memadai, harapan

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 186-187

untuk mengkomodir aspirasi masyarakat daerah serta penerapan prinsip *checks and balances* antara DPD dan DPR tidak dapat terwujud, sebab pada kenyataannya dengan kewenangan DPR yang jauh lebih kuat dibandingkan DPD, masih saja terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan DPR juga pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan nasional.<sup>15</sup>

Contituendum adalah suatu produk perkembangan masyarakat, yang menjadi cikal bakal peraturan perundang-undangan di masa mendatang dan diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan. Undang-undang sebagai produk pertimbangan politik hakekatnya, merupakan kesepakatan politik yang didalamnya mempunyai konsekuensi yang mengatur hak dan kewajiban. Dalam konteks inilah, maka negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan kebijakan yang dibuat melalui peraturan perundang-undangan.

Bila di era otoritarianisme didominasi oleh pemerintah, maka dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh aspirasi elemen di luar pemerintah. Terutama dari kelompok kepentingan di tengah masyarakat. Selain parlemen sebagai representasi suara rakyat, organisasi masyarakat sipil juga berperan memengaruhi DPR dan pemerintah. Dikarenakan rakyat dalam suatu negara modern jumlahnya sangat banyak dan tidak mungkin berkumpul dalam suatu tempat untuk bersama-sama membuat peraturan, maka kewenangannya dilimpahkan kepada Lembaga legislatif. Melalui lembaga legislatif yang otonom, rakyat memperoleh representasi aspirasinya. Jadi, aspirasi publik dalam pembentukan

---

<sup>15</sup> M.yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era Otonomi Daerah)*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013, hlm.35.

undang-undang bukanlah hanya sekedar formalitas, sehingga harus dilaksanakan oleh DPR dan Presiden.

Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi Legislasi dapat mengajukan usul dan ikut dalam pembahasan, memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu, dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu pula. Sebagaimana termasuk dalam Bab VIIA Pasal 22D Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

1. Dewan perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 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 Daerah atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah 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 anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.<sup>16</sup>

Sesuai dengan hakikat keberadaannya sebagai perwakilan daerah, tugas utama DPD adalah menyerap dan mengartikulasikan aspirasi daerah. Oleh karena itu harus

---

<sup>16</sup> Lihat UUD NRI Tahun 1945

terdapat hubungan yang jelas dan erat antara anggota DPD dengan daerah yang diwakili.<sup>17</sup>

Sesuai dengan latar belakang yang terjadi, jika dilihat dari segi ketatanegaraan Indonesia, hal tersebut menimbulkan isu dan problematika hukum. Maka dari itu penulis melakukan penelitian terhadap masalah tersebut dan pada akhirnya penelitian tersebut diberikan judul “**Eksistensi DPD Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia**” karena masalah tersebut menyangkut dengan tantang konstitusional dan demokrasi bernegara di Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Eksistensi DPD dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana Kedudukan DPD sesuai dengan gagasan pembentukan DPD berdasarkan sistem *BicaMeral*?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana Eksistensi DPD dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia
2. Mengkaji dasar normatif kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem perwakilan *bicameral*.

---

<sup>17</sup> Muchamad Ali Safa'at, "DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah Dan Proses Penyerapan Aspirasi" Disampaikan pada Focus Group Discussion "Konstruksi Peran Dewan Perwakilan Daerah RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Revitalisasi Peran Penyerapan Aspirasi Masyarakat DPD RI)". Kerjasama PPK Fak. Hukum Unibraw dan DPD RI. Malang, 30 Juli 2009

## **D. Manfaat Penelitian**

Sesuai dengan latar belakang, rumusan masalah dan tujuan penyusunan yang hendak dicapai. Maka dari hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal sebagai berikut:

### **1) Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, referensi bagi akademisi fakultas hukum maupun masyarakat luas untuk mengetahui perkembangan ilmu hukum dewasa ini, khususnya di bidang Hukum Tata Negara mengenai kewenangan mahkamah agung dalam pembatalan Peraturan Daerah depannya.

Penelitian ini juga diharapkan menjadi sumber referensi atau koleksi tambahan untuk perpustakaan Universitas HKBP Nommensen Medan, sehingga diharapkan penelitian ini dapat menambah wawasan bagi mahasiswa dan akademisi di bidang Ilmu Hukum terkhusus pada bidang Ilmu Hukum Tata Negara.

### **2) Manfaat Teoritis**

Secara Teoritis Penelitian ini diharapkan akan menambah literatur tentang perkembangan hukum tata Negara terutama dalam bidang lembaga perwakilan rakyat dan diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran atau memberikan solusi dalam bidang hukum tata Negara kepada masyarakat, pemerintah, dan para akademis di Indonesia terkait dengan peran dan kedudukan DPD dalam ketatanegaraan di Indonesia.

### **3) Manfaat Bagi Peneliti**

Dalam penelitian ini memberikan manfaat bagi penulis sebagai persyaratan dalam menempuh gelar Sarjana Di Universitas HKBP Nommensen Medan Fakultas Hukum dan sebagai pijakan serta referensi terkait peran perwakilan rakyat terutama Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

##### 1. Pengertian Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.<sup>18</sup> Yang mana lahir dari badan legislatif atau legislature (membuat undang-undang). Nama lain yang sering di pakai ialah Assembly yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah parliament, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (parler) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people’s representative body* atau dewan perwakilan rakyat. Akan tetapi apa pun perbedaan dalam namanya dapat dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.

Menurut teori yang berlaku, rakyatlah yang berdaulat, yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak” (yang oleh Rousseau disebut *volonte generale* atau *general will*). Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan ini merupakan suara autentik dari *general will* itu. Karena itu keputusan-keputusannya, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang, mengikat seluruh masyarakat.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Eni Suharti, MD3 (UU RI No. Tahun 2014) MPR, DPR, DPD, DPRD, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 133

<sup>19</sup> Budiarto, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2013), hal. 315.

Oleh karena itu, Dewan perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga negara tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. Sebelum tahun 2004, Dewan perwakilan Daerah (DPD) masih bernama utusan daerah.<sup>20</sup>

Menurut Entol Zaenal Muttaqien, didalam buku pokok-pokok hukum ketatanegaraan. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR, keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia, dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu, mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.<sup>21</sup>

Sedangkan menurut Ni'matul Huda didalam buku hukum tata negara Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Kaka Alvian Nasution, Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara (Jogjakarta: Saufa, 2014), h. 107.

<sup>21</sup> Entol Zaenal Muttaqien, Pokok-pokok Hukum ketatanegaraan, (Serang: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, 2014), hal. 107.

<sup>22</sup> Ni'matu Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), h. 181.

Berdasarkan pernyataan diatas, bahwasanya sesuai dengan ketentuan pasal 22D UUD 1945 perubahan, Dewan Perwakilan Daerah dapat:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah.
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, dan
- c. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.<sup>23</sup>

Secara formal konstitusional, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mulai terbentuk sejak disahkannya perubahan ketiga Undang-undang Dasar 1945 dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai dengan dilakukannya pelantikan dan pengambilan sumpah atau janji para anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai hasil dari pemilihan umum (PEMILU) pada 5 April 2004<sup>24</sup>.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah sebuah lembaga perwakilan daerah lahir dengan pondasi hukum yang kuat melalui amandemen yang ketiga UUD 1945, dengan nama urusan golongan dan utusan daerah, kemudian amandemen ke-Empat UUD 1945 Pasal 2 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan, (Jakarta: Kanisius, 2013), hal. 104.

<sup>24</sup> Mariam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu, Politik, Jakarta, Gramedia, 2008, hal.348-349

<sup>25</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Perubahan Ke-Empat (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2016), cet. Ke-16, h. 138.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI 1945) mempunyai tujuan yang mendasar, bahwa perubahan kesepakatan hukum negara (konstitusi) dirubah untuk mewujudkan negara yang lebih demokratis. Motivasi perubahan yang dilaksanakan pasca reformasi tersebut menegaskan bahwa hukum berdiri diatas segalanya, tingkah laku dan tindak tanduk masyarakat maupun pemerintah berdasarkan hukum adalah perihal yang paling utama (Supremasi Hukum).

Aspek hukum dalam supremasi hukum memiliki arti yang sangat luas, anatomi supremasi hukum mempunyai cita-cita jauh dari kekuasaan yang otoriter, intisari supremasi hukum adalah menjamin hak-hak warga negaranya, sehingga perumusan konstitusi melalui kesepakatan masyarakat dalam kodifikasi dasar hukum negara, menciptakan sifat yang demokratis.<sup>26</sup>

Sangat banyak kebutuhan dari masyarakat disetiap daerah yang muncul dari perbedaan berbagai macam latar belakang, seperti perbedaan menerima pendidikan hingga kondisi demografi disetiap daerah. Sebagai negara yang berkembang, kondisi kebhinekaan budaya yang dimiliki Indonesia, prinsipnya perlu memiliki regulasi yang komprehensif. Sehingga suara hak-hak rakyat didaerah dapat terpenuhi dan diakomodir dengan baik oleh pemerintahan pusat.<sup>27</sup> Sehingga lembaga baru perlu dibentuk agar lebih mendengar suara aspirasi dari daerah. Perkembangan sistem ketatanegaraan di Indonesia pasca reformasi telah membentuk satu lembaga tinggi negara dengan yang di tuangkan dalam UUD NRI 1945.

---

<sup>26</sup> Dahnia Khumarga, "Menuju Cita Supremasi Hukum," *Law Review* 2, no. 3 (2003).

<sup>27</sup> Ginandjar Kartasmita, "Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Majelis* 1, no. 1 (2009): 67-84.

Dewan Perwakilan Daerah dibentuk melalui sistem perwakilan untuk menjalankan tugas dan tanggung jawab legislasi, cita-citanya agar kekuasaan tidak betumpu pada satu pihak saja seperti pada zaman orde baru, dimana kekuasaan pemerintah eksekutif lebih kuat (*executive heavy*) dari pada kekuasaan lainnya.<sup>28</sup> Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (selanjutnya disebut DPD) adalah lembaga yang lahir dari rahim demokrasi. Norma kedudukan pembentukan DPD dituangkan pada BAB VII Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Selain itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan untuk<sup>29</sup>

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerahdaerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

## **2. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) maka keanggotaan

---

<sup>28</sup> Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia (RajaGrafindo Persada, 2010).

<sup>29</sup> A. M. Fatwa, Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945, Kompas, Jakarta, 2009, hal.314.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih *legitimate*.<sup>30</sup>

Berkenaan dengan tujuan terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini maka dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebagai berikut, bahwa lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berwenang:

1. Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (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. Ikut membahas 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, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPR) atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan
3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan 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 (DPR) sebagai bahan pertimbangan untuk di tindaklanjuti.

Dengan mengetahui rumusan pasal tersebut, maka Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat dikatakan sebagai kamar kedua yang hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan Rancangan Undang-

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, hal.39.

Undang (RUU) tertentu. Pasal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses legislasi.<sup>31</sup>

Jika Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai kewenangan legislasi Undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undangundang tanpa ikut proses pengambilan keputusan.

Kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di bidang legislasi, sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan kewenangan yang begitu terbatas, tentu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.<sup>32</sup>

kewenangan sering juga disamakan dengan wewenang, wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>33</sup> Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk

---

<sup>31</sup> Charles Simabura, Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal.142.

<sup>32</sup> Stevanus Evan Setio, Fungsi Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Jurnal Hukum, 2013, hal 13.

<sup>33</sup> SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hal. 154.

mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>34</sup>

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>35</sup>

### **3. Fungsi dan Tugas Dewan Perwakilan Daerah**

Tugas dan fungsi DPD Dalam Pasal 224 UUMD3 disebutkan mengenai tugas dan wewenang DPD adalah :

1. 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. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden 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.
3. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, 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.

---

<sup>34</sup> Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hal. 170

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon, Penataan Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. Hal 2.

4. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5. Dapat melakukan 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;
6. 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.
7. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.
8. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
9. Ikut serta dalam penyusunan 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Terbentuknya DPD dalam struktur ketatanegaraan negara Indonesia adalah untuk menggantikan utusan daerah dan golongan dalam keanggotaan MPR yang dimaksudkan untuk dapat mengadopsi dan menyerap aspirasi serta keterwakilan daerah dalam menentukan arah pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mewujudkan tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea 4 Pembukaan UUDNRI 1945.

Walaupun kewenangannya terbatas sebagaimana tersebut diatas namun DPD mempunyai peranan yang strategis. Oleh karena itu kedudukan DPD perlu diperkuat dengan memiliki posisi yang kuat seperti DPR. Kewenangannya tidak hanya sekedar memberikan rekomendasi atau usulan serta membahas RUU saja , tetapi diberikan hak dalam pengambilan keputusan atas RUU untuk ditetapkan sebagai UU apakah disetujui atau tidak.

Sehingga kedudukannya DPD dapat disejajarkan dengan DPR dalam fungsi legislasi. Disamping itu dengan melihat keanggotaan DPD yang dipilih melalui pemilu secara perorangan, apakah dapat kita katakan anggota DPD itu mewakili daerah. Hal ini memerlukan kajian yang mendalam bagaimana tentang keterwakilan golongan apakah sudah terwakili, padahal kehadiran DPD tersebut adalah untuk mewakili kepentingan daerah yang tidak terakomodasi oleh wakil rakyat dalam kapasitas sebagai anggota DPR.

Dengan keterwakilan sebagaimana dimaksud adalah Unsur anggota dari DPR merupakan cerminan aspirasi rakyat dengan menekankan pada prinsip demokrasi yang berkaitan dengan perwakilan politik yang bertujuan untuk menyalurkan aspirasi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah, yang nantinya kedua anggota lembaga bergabung menjadi sebuah lembaga yang namanya MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).

Dengan demikian MPR benar - benar merupakan lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang mencerminkan aspirasi seluruh lapisan masyarakat sebagai perwujudan keterwakilan seluruh rakyat Indonesia, serta pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksana dari kedaulatan rakyat. Apakah nantinya keanggotaan DPD dalam pemilihan umum masih seperti dulu bersifat persorangan atau akan diubah modelnya agar fungsi keterwakilan daerah terakomodasi, namun itu semua merupakan keputusan politik sebagai suatu kesepakatan politik. Sebagaimana disampaikan oleh Moh. Mahfud MD, dalam acara FGD “Penataan kewenangan MPR dan penegasan sistem Presidensiil” di Sanur Bali 1 Desember 2016, pada dasarnya hukum yang berlaku merupakan suatu “kesepakatan politik” Jadi diberlakukan atau

tidak GBHN tergantung dari kesepakatan politik. Menurut beliau (Moh. Mahfud MD ) hukum itu merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formulasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.<sup>36</sup>

## **B. Tinjauan Umum Mengenai Peraturan Perundang-Undangan**

### **1. Sejarah Terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan**

Sejarah perundang-undangan dapat dikemukakan, bahwa sejak proklamasi 17 Agustus 1945, hingga periode sekarang, setidaknya sudah 4 kali Indonesia mengalami pergantian Undang-Undang Dasar, yaitu: (1) Undang-Undang Dasar 1945; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; (3) Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan.<sup>37</sup>

UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan undang-undang, melainkan sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Mengenai proses pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan berikutnya.<sup>38</sup>

Konstitusi RIS (1950) yang terdiri dari 197 pasal dan UUDS (1950) dengan 146 pasal, secara terperinci mengatur tentang proses pembentukan undang-undang.

---

<sup>36</sup> Moh. Mahfud MD, 2006, Politik Hukum Di Indonesia, Cet ke 3, PT Pustaka LP3ES, Jakarta, hal 7

<sup>37</sup> Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hal. 69

<sup>38</sup> Yani, Ahmad, Pembentukan Undang-Undang & Perda, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), hal.4

Bagian II Konstitusi RIS, yang dimulai dari pasal 127 hingga pasal 143 pasal, tentang memuat ketentuan mengenai perundang-undangan. Di dalamnya mengatur tentang kekuasaan perundang-undangan federal. Pada UUDS (1950), pengaturan mengenai Perundang-undangan secara lengkap diatur dalam pasal 89-pasal 100.<sup>39</sup>

Selanjutnya pernah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, yang ditetapkan pada tanggal 10 Oktober 1945. Akan tetapi, dalam Peraturan Pemerintah ini, tidak secara khusus mengatur mengenai proses pembentukan undang-undang. Peraturan Pemerintah ini hanya mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan pengumuman terhadap disahkannya suatu undang-undang, dan segala peraturan presiden yang dibentuk oleh Presiden.

Dalam sistem hukum modern, peranan hukum tertulis sangatlah penting dalam kehidupan sehari-hari di masyarakat. Yang berfungsi sebagai sarana untuk mengadakan perubahan-perubahan maupun sarana kontrol sosial. Dilihat dari isi atau substansi dari norma hukum tertulis, maka dapat dibedakan menjadi dua bentuk yaitu Peraturan perundang-undangan (regeling) dan Keputusan/penetapan/ketetapan (Beschikking).

Peraturan perundangundangan didefinisikan sebagai “setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum”.<sup>40</sup> Sedangkan

---

<sup>39</sup> Moh. Mahmud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta: Raja Wali Pres, 2010), hal. 43

<sup>40</sup> Bagir Manan & Kuntanan Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 123

keputusan / penetapan / ketetapan adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi orang atau badan hukum perdata.<sup>41</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu Pasal 1 Angka 25 yang mendefinisikan bahwa Peraturan daerah (Perda) adalah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Dalam Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa peraturan daerah (Perda) dibentuk untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, maka daerah membentuk Peraturan daerah (Perda).

Dalam ayat 2 Peraturan daerah (Perda) sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Pada ayat 3 menyatakan bahwa Peraturan daerah (Perda) memuat materi muatan tentang penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan juga tentang penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>42</sup>

## **2. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan sebagai berikut :

---

<sup>41</sup> Pasal 1 Angka 3 UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. UU No. 9 tahun 2004

<sup>42</sup> Yusnani Hasyimzoem, Hukum Pemerintahan Daerah, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm.147

## 1. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis atau disebut juga dasar hukum ataupun legalitas adalah landasan atau dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku lebih tinggi derajatnya.<sup>43</sup> Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran “Mengingat” artinya undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma.<sup>44</sup>

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis. Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena akan menunjukkan :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk-produk hukum batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan produk hukum tersebut.

---

<sup>43</sup> Syarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta : Bina Aksara, 1987), hal.94

<sup>44</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*,(Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hal.172

- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- e. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.<sup>45</sup>

## 2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat.<sup>46</sup>

Landasan sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan- kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah kebersihan, ketertiban dan lain-lain.

Adanya landasan sosiologis diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku

---

<sup>45</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pementukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010) hal.134

<sup>46</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Ibid* hal 171.

efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.<sup>47</sup>

### 3. Landasan Filosofis

Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran dikaji secara filosofis.<sup>48</sup>

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan.<sup>49</sup>

Landasan filosofis berkaitan dengan “rechtsidee” di mana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau rechtsidee tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan dan lain-lain. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu.<sup>50</sup>

Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku

---

<sup>47</sup> Yuliandri, *Ibid.* hal 135

<sup>48</sup> Syarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangn : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta : Bina Aksara, 1987), hal.91

<sup>49</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hal.170

<sup>50</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pementukan Peraturan Perundang-Undangn Yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010) h.134

masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (misalnya Pancasila).<sup>51</sup>

### 1. Hirarki Undang-Undang Di Indonesia

Tidak ada sistem di dunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam hal UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”.<sup>52</sup>

Dalam buku Hans Kelsen “General Theory of Law and State” terjemahan dari teori umum tentang hukum dan negara yang diuraikan oleh Jimly Asshiddiqie dengan judul Teori Hans Kelsen tentang hukum antara lain bahwa.<sup>53</sup> Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lainnya itu.

---

<sup>51</sup> *Ibid*

<sup>52</sup> Ni'matul Huda, Negara Hukum demokrasi dan judicial Review, Cetakan Pertama (Yogyakarta: UII Press, 2005), hal.48

<sup>53</sup> Hans Kelsen, teori Umum Tentang Hukum dan Negara Judul Aslinya (Theory Of Law and State) Diterjemahkan Rasul Muttakin, (Bandung, Cetakan ke IV, Nusa Media, 2010, hlm:179). Bandingkan Jimly Asshiddiqie, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Konstitusi Perss, 2009), hal 109

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, dan berdasar dari norm yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis.

Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*Inferior* ) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.<sup>54</sup>

Peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam satu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>55</sup> Maksudnya adalah peraturan perundang-undangan lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya.

Konsekuensinya, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>54</sup> Aziz Syamsuddi, Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal 14-15.

<sup>55</sup> Ni'matul Huda. Hukum Tata Negara Indonesia (Jakarta: Rajawali Perss, 2005),hal.37

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).<sup>56</sup>

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah.

Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan tercabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh

---

<sup>56</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan), (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 41.

bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.<sup>57</sup>

Maka, berdasarkan teori diatas, Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dimana terkait dengan Peraturan Perundang-undangan, di Indonesia sendiri sebenarnya telah diatur tersendiri yakni dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang tersebut mengatur perihal Peraturan Perundang-undangan, mulai dari asas pembentukan, teknik penyusunan, format penulisan serta ketentuanketentuan lainnya.

Namun pada perkembangannya, undang-undang tersebut mengalami permasalahan dan justru menimbulkan masalah-masalah yuridis dalam penerapannya.<sup>58</sup>

Peraturan perundang-undangan di Indonesia juga mengenal hierarki. Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menerangkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

---

<sup>57</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, (Bogor : Ghalia Indonesia, 2004), hal.41.

<sup>58</sup> Zaka Firma Aditya dan Muhammad Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan PerundangUndangan Di Indonesia (Reconstruction Of The Hierarchy Of Legislation In Indonesia)," *Negara Hukum* 9, no. 1 (2018): 80-81 <https://doi.org/10.22212/jnh.v9i1.976>.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yang paling tinggi adalah UUD 1945. Kemudian, penting untuk diketahui bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan yang disebutkan berlaku sesuai dengan hierarkinya dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sejatinya, hirarki peraturan perundang –undangan telah diubah sebanyak 4 (empat) kali, namun masih mengandung permasalahan-permasalahan yuridis di dalamnya. Permasalahan yang paling sering terjadi berkaitan dengan tumpang tindihnya aturan-aturan yang ada. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pedoman hierarki perundang-undangan yang dianggap dapat mengatasi masalah dalam undang-undang sebelumnya, namun juga mengalami masalah yang sama. Beberapa problematika yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011 berkaitan dengan dikembalikannya kedudukan ketetapan MPR, tidak tegasnya kedudukan peraturan menteri, kedudukan peraturan lembaga negara, dan peraturan desa, serta materi muatan peraturan presiden yang dianggap sama dengan peraturan pemerintah.

## **A. Tinjauan Umum Mengenai Sistem Ketatanegaraan di Indonesia**

### **1. Sejarah Ketatanegaraan di Indonesia**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (hasil amandemen), untuk selanjutnya disebut UUD 1945, merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*) yang menggambarkan cita-cita negara bangsa yang di dalamnya juga terdapat pernyataan Kemerdekaan. Pembukaan UUD 1945

yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para founding fathers menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUD 1945. Dalam kenyataannya masih ada norma-norma dasar yang harus dituangkan dalam pasal-pasal namun belum dituangkan dalam pasal-pasal.

Hal tersebut merupakan hal yang wajar mengingat pada saat persidangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mayoritas anggota menghendaki segera merdeka. Soekarno sendiri sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUD 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurnanya Undang-Undang Dasar (UUD) bersifat sementara.<sup>59</sup>

Ketidaksempurnaan UUD 1945 juga diungkapkan Sri Soemantri Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung. Menurutnya, ketidaksempurnaan itu patut dipahami karena proses pembuatan UUD 1945 hanya berlangsung 45 hari dan itu pun dilakukan dalam suasana bulan puasa. Akan tetapi, hal itu tidak harus dipahami bahwa proses pembuatan dalam waktu yang cukup panjang akan menghasilkan UUD yang sempurna, sebab pada prinsipnya sebuah UUD harus terus disesuaikan dengan perkembangan zaman.

Lembaga yang berhak menyesuaikan UUD sebagai hukum tertinggi dengan tuntutan zaman ialah lembaga tertinggi negara, yakni MPR. Kemudian Sri Soemantri, menjelaskan dalam tulisannya bahwa salah satu akibat dari UUD yang tidak mengikuti perkembangan zaman ialah munculnya produk hukum yang tidak responsif. Selama pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto karakter

---

<sup>59</sup> Hadji Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2, (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm. 410

produk hukum yang dihasilkan justru menindas. Selama lebih dari 30 tahun sebelum adanya reformasi tahun 1998, sejarah mencatat bahwa konfigurasi politik yang dibangun secara tidak demokratis telah menjadikan hukum terpuruk.

Fungsifungsi kelembagaan Negara yang diatur berdasarkan hukum yang lahir dalam kondisi yang demikian pun secara tidak langsung harus mengikuti konfigurasi politik tersebut. Demikian pula dengan fungsi kelembagaan yang dimiliki DPD.<sup>60</sup>

Jika keadaan ingin berubah, dalam arti produk hukum benar-benar bisa memberikan keadilan bagi seluruh rakyat, konfigurasi politik harus diubah dari otoriter ke demokrasi. Ide negara demokrasi bukanlah hal yang baru bagi Indonesia karena sejak negara ini berdiri, ide utama yang diajukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pola hubungan pemerintah-rakyat sudah didasarkan pada konsep demokrasi. Namun demokrasi yang dimaksud ialah sebuah model demokrasi yang bukan liberal, melainkan terikat dengan nilai bangsa. Dengan demikian, akan dihasilkan produk hukum yang berkarakter responsive.<sup>61</sup>

Oleh karena itu, gelombang tuntutan perubahan di tahun 1998 merupakan salah satu bentuk tuntutan zaman agar Indonesia melakukan berbagai penyesuaian-penyesuaian secara konstitusi. Untuk menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif dan tidak otoriter, tentu sesuai atas keinginan rakyat diperlukan adanya peningkatan peranan Lembaga Negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

---

<sup>60</sup> Zulkarnain Ridlwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah" *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, No. 2, Juni 2015. hlm. 307.

<sup>61</sup> Sri Soemantri: "UUD 1945 Memang Belum Sempurna", *Harian Kompas*, tanggal 20 Oktober 1998

Secara mendasar kekuasaan lazimnya dipetakan ke dalam beberapa fungsi yang berkaitan satu sama lain. John Locke dalam bukunya “Two Treatises of Government”, membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, tetapi berbeda isinya. Menurut Locke fungsi-fungsi kekuasaan negara terdiri dari; fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif. Dengan mengikuti jalan pikiran John Locke, Montesquieu dalam bukunya “*L’Esprit des Lois*” yang ditulis tahun 1784 atau versi bahasa Inggris-nya dikenal “*The Spirit of The Laws*“, mengklasifikasikan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang.
3. Kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.<sup>62</sup>

Sejak awal perumusan MPR merupakan lembaga yang didesain sebagai lembaga tertinggi, jadi MPR tidak kalah pentingnya, selain hubungan DPR dengan Presiden. Oleh karena itu, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) juga perlu diberdayakan, dengan diadakannya pengaturan yang lebih jelas dan tegas pengaturan tentang wewenang dan tanggung jawab antara DPR dan MPR.

Karena berdasarkan ketentuan UUD 1945, kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang meliputi kekuatan sosial politik, utusan daerah dan golongan dilembagakan di dalam MPR, untuk melakukan kedaulatan rakyat atas nama rakyat. Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Frase “sepenuhnya” harus diartikan tidak terbagi dengan lembaga lain, akan tetapi kita

---

<sup>62</sup> Masnur Marzuki, “Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam UUD 1945”, 25 Desember 2011. Makalah pada Acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi Untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, tanggal 18 Desember 2010

bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat).

MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan lebih tinggi dari lembaga lainnya dan tidak membagi kedaulatannya dengan lembaga lain sehingga pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR, ditetapkan oleh MPR sendiri.

Hal yang tidak boleh dilupakan, struktur negara Indonesia, selain eksekutif dan legislatif juga memiliki lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung (MA). Sebagai lembaga peradilan, peran MA memerlukan ketegasan dalam UUD 1945. Kekuasaan Kehakiman harus diberikan ketegasan sebagai lembaga peradilan yang memiliki independensi.

Meminjam pemikiran yang diusulkan oleh Sri Soemantri bahwa Mahkamah Agung semestinya diberi wewenang untuk melakukan hak uji terhadap undang-undang (judicial review) sebelum lahirnya Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, pembagian kekuasaan yang jelas di antara tiga cabang kekuasaan yang disebutkan dalam trias politika yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif berdasarkan prinsip “checks and balances” sudah tertuang sejak perumusan sampai penyempurnaan, terutama pengaturan atas pembatasan kekuasaan dan wewenang yang jelas dari Presiden/eksekutif sehingga Presiden/eksekutif tidak sewenang-wenang.

Selanjutnya, perlu ada kejelasan peran dan fungsi DPR dalam hal fungsi perundangundangan, fungsi pengawasan kekuasaan pemerintahan dan fungsi perwakilan rakyat. Sehingga DPR atau legislatif dapat benar-benar melaksanakan fungsinya sebagai pengembal kedaulatan rakyat. Di samping itu juga perlu kejelasan

fungsi dan peran MPR dalam rangka memberdayakan lembaga negara yang berdasarkan konstitusi kita dianggap sebagai pegejewantahan kedaulatan rakyat Indonesia. Masalah peningkatan wewenang lembaga kehakiman (yudikatif) juga menjadi perhatian dalam sistem pemerintahan yang digunakan dalam rangka menegakkan “*checks and balances*” di antara tiga cabang kekuasaan yang sesuai dengan sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia.

## **2. Implementasi Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia**

Sehubungan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pemerintah, dapat diketahui melalui: tahapan perencanaan Peraturan Daerah, tahapan penyusunan Perda, tahapan pembahasan (Perda), tahapan pengesahan/penetapan (Perda), dan tahapan pengundangan (Perda). Kelima tahapan tersebut akan diuraikan berikut ini.

### **1. Tahap Perencanaan**

Pembentukan peraturan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota agar dapat dilaksanakan secara berencana dan terpadu harus didasarkan pada Prolegda (Program Legislasi Daerah). Dalam Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

### **2. Tahap Penyusunan**

Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pemerintah dalam tahapan penyusunan peraturan daerah, maka dapat dijelaskan bahwa rancangan peraturan daerah dapat diajukan oleh unit kerja di jajaran pemerintah daerah. Dalam hal pengajuan Pra-Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Bone harus disertai dengan penjelasan-penjelasan pokok pikiran (naskah akademik) dan diajukan kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, apabila daerah Provinsi yang mengkaji adalah biro hukum untuk diadakan kajian awal dan koreksi, sedangkan daerah Kabupaten/kota adalah bagian hukum. Setelah dilakukan pengkajian awal atau koreksi oleh biro/bagian hukum maka usulan pra-raperda diajukan kepada kepala daerah disertai dengan pertimbangan-pertimbangan, saran dan penjelasan. Apabila pra-raperda ditolak maka akan dikembalikan ke unit kerja yang bersangkutan sedangkan apabila pra-rancangan peraturan daerah diterima maka akan diproses lebih lanjut.

### 3. Tahapan Pembahasan

Berdasarkan Pasal 75, maka dapat disimpulkan bahwa Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur yang mana dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi/ panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

#### 4. Tahapan Penetapan

Agar setiap orang mengetahui peraturan perundang-undangan maka peraturan perundang-undangan harus diundangkan, seperti halnya peraturan daerah yang harus diundangkan dalam lembaran daerah dan peraturan yang berasal dari kepala daerah diundangkan dalam berita daerah.

Hal ini diatur dalam Pasal 86 yang menegaskan bahwa:

- a. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
- c. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

#### 5. Tahapan Penyebarluasan

Berdasarkan uraian Pasal 93 bahwa program legislasi daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota disebarluaskan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan dengan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khusus menangani bidang legislasi.

Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebarluaskan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur maupun Bupati/Walikota disebarluaskan oleh Sekretaris Daerah.

### **BAB III**

#### **METODOLOGI PENELITIAN**

##### **A. Ruang Lingkup Penelitian.**

Ruang lingkup penelitian ini terbatas hanya kepada permasalahan yang penulis teliti yaitu mengetahui bagaimana batas-batas atau ruang lingkup penelitian bertujuan untuk membatasi dan memperjelas masalah yang akan dibahas dalam skripsi agar tidak mengambang dan tidak menyimpang sehingga penulisan skripsi berlangsung secara sistematis dan terarah. Bagaimana Eksistensi DPD dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia.

##### **B. Jenis Penelitian.**

Dilihat dari penelitiannya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji tentang norma-norma hukum yang bersumber pada aturan-aturan hukum yaitu Undang-undang. Penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder yang dirumuskan penelitian normatif atau penelitian buku kepustakaan. Dari segi sifatnya penelitian ini bersifat Deskripsi yaitu penelitian yang tujuannya mendeskripsikan atau menggambarkan secara jelas dan terperinci.

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:PT. Raja GrafindoPersada, 2006, hlm. 118

Pada penelitian hukum jenis ini, seringkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>64</sup>

### **C. Sumber Bahan Hukum**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat yuridis normatif maka sumber hukum yang digunakan adalah data sekunder dan yaitu dengan melakukan penelitian pustaka kemudian mengkaji bahan-bahan hukum yang telah diperoleh. Bahan hukum tersebut meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yakni sebagai berikut:

#### **1. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.<sup>65</sup>

#### **2. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang berkaitan tentang perwakilan rakyat<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Jakarta :Raja Grafindo Persada, 2003., hlm. 13.

<sup>65</sup> Made Pasek Diantha dalam Bachtiar, *METODE PENELITIAN HUKUM*, Pamulang – Tangerang Selatan : UNPAM PRESS., hlm. 141

<sup>66</sup> Ibid

### 3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (rancangan undang-undang, kamus hukum, dan ensiklopedia). Bahan-bahan hukum inilah, yang dijadikan patokan atau norma dalam menilai fakta-fakta hukum yang akan dipecahkan sebagai masalah hukum.<sup>67</sup>

#### **D. Metode Pengumpulan Data.**

Alat pengumpulan data peneliti gunakan adalah studi kepustakaan dimana penulis mengumpulkan berbagai data melalui peraturan perundang-undangan, buku, skripsi, serta jurnal hukum baik secara langsung maupun secara internet.

#### **E. Metode Analisa Data**

Bahan hukum yang didapatkan kemudian dikumpulkan, disusun, dan dianalisa secara sistematis, dievaluasi dan kemudian dilakukan penyempurnaan serta perbaikan dan disimpulkan, merangkai bahan hukum sehingga ditemukan gambaran masalah atau keadaan yang diteliti dengan menggunakan penjelasan secara deduktif.

Penjelasan deduktif merupakan penjelasan dari umum ke khusus dengan menjabarkan bahan-bahan hukum terkait penelitian sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan mengenai pokok permasalahan yang dikaji, dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan kepada suatu kesimpulan.

---

<sup>67</sup> Ibid