

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Gagasan akan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen, pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia Undang-undang Dasar 1945, dengan konsep “utusan daerah” di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan “utusan golongan” dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹ Hal tersebut diatur dalam Pasal (2) Undang-undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.² Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan.³ Dalam periode konstitusi berikutnya, UUD Republik Indonesia Serikat (RIS), gagasan tersebut diwujudkan dalam bentuk Senat Republik Indonesia Serikat yang mewakili negara bagian dan bekerja bersisian dengan DPR-RIS. Selanjutnya, dalam UUD Sementara (UUDS) 1950 (Undang-Undang No. 7 Tahun 1950) tetap mengakomodasi Senat yang sudah ada sebelumnya, selama masa transisi berlangsung. Masa transisi ini ada karena UUDS 1950, yang dibuat untuk menghentikan federalisme ini, secara khusus mengamanatkan adanya pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan anggota Konstituante untuk membuat

¹ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 13.

² Pasal (2) Sebelum Perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945

³ “Menurut Aturan yang ditentukan undang-undang” dengan mengadakan tafsiran yang luas maka, ketentuan di atas mengandung arti pula, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian yang akan diatur dengan undang-undang tidak hanya akan diatur undang-undang tentang susunan Majelis atau apa yang dimaksud dengan utusan daerah serta golongan-golongan.

UUD yang definitif yang akan menjadi landasan bentuk dan pola baru pemerintahan Indonesia. Karena itulah, adanya Senat dalam UUDS 1950 hanya diberlakukan selagi Pemilu yang direncanakan belum terlaksana (kemudian terlaksana pada tahun 1955).

Dalam sistem perwakilan UUDS itu sendiri, Senat ditiadakan karena bentuk negara tidak lagi federal. Setelah UUD RIS 1949 dan UUDS 1950, Indonesia kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.⁴ Konsekuensinya, utusan daerah kembali hadir. Dekrit ini lantas diikuti dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 2 tahun 1959 tentang Pembentukan MPR Sementara (MPRS) dan Penetapan Presiden No. 12 tahun 1959 tentang Susunan MPRS. Penetapan Presiden No. 12/1959 ini menetapkan bahwa MPRS terdiri dari anggota DPRS (hasil Pemilu 1955) ditambah utusan daerah dan golongan karya.⁵ Anggota MPRS tidak dipilih melalui Pemilu, melainkan melalui penunjukan oleh Soekarno. Kemudian Soekarno memangkas fungsi, kedudukan, dan wewenang MPRS melalui Ketetapan MPRS No. 1 Tahun 1960 sehingga MPRS hanya bisa menetapkan Garis Besar Haluan Negara (GBHN), tanpa bisa mengubah UUD. Pada masa pemerintahan Soeharto, skema ini tidak berubah. Utusan daerah sebagai anggota MPR hanya bekerja sekali dalam lima tahun, untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan GBHN. Tidak ada hal lainnya yang dapat dilakukan oleh utusan daerah selama lima tahun masa jabatannya. Akibatnya, efektivitasnya sebagai wakil daerah dalam pengambilan keputusan tingkat nasional dapat dipertanyakan. Bila dibandingkan dengan konsep parlemen

⁴ Sri Soemantri, 1993, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 66.

⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, 1980, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke 3, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta. Hlm. 213-214

dua kamar (bikameral) yang menjadi rujukan perwakilan daerah, keberadaan utusan daerah ini berada di luar konteks.

Sejalan perkembangan pemikiran yang signifikan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka perubahan konstitusi pada tahun 1999 sampai 2002, MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).⁶ Pembentukan DPD RI ini dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001. Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem *unikameral* menjadi sistem *bikameral*. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I.⁷

Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi. Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah

⁶ Mariam Budiarto, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hlm. 348-349

⁷ *Ibid*, hlm. 349

keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional.

Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut. Namun Perubahan sistem badan perwakilan di Indonesia berubah dari sistem monokameral ke sistem bikameral, bahwa sistem bikameral yang diselenggarakan di Indonesia berbeda dengan sistem bikameral negara-negara lain⁸. Dalam hal ini perlu kita ketahui bahwa apa yang dikenal dengan sistem bikameral diberbagai negara di dunia adalah sistem dua kamar yang kuat (*strong bicameralisme*). Sehingga kedua kamar (Lembaga Parlemen) dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu terhadap yang lain, bahkan ditambah dengan hak veto. Dalam Congress Amerika Serikat, misalnya, DPR dan Senat punya kesempatan untuk mengecek semua rancangan undang-undang sebelum disampaikan kepada Presiden. Dengan demikian, dalam fungsi legislasi, Senat punya kewenangan yang relatif seimbang dengan DPR. Tidak hanya di Amerika Serikat, dalam praktik sistem dua kamar Inggris, *House of Lord* punya peran yang relatif berimbang dengan *House of Commons*.

⁸ Sulardi, *Aspek Hukum Sistem Bicameral di Indonesia*, surya, Rabu 9 Oktober 2002

Jika dibandingkan dengan Kongres Amerika Serikat maka sistem bikameral yang kita gunakan memiliki beberapa perbedaan. Walaupun dari proses pengisiannya DPD dan Senat memiliki persamaan yaitu melalui pemilihan umum, namun lebih jauh Arrend Lijphart mengemukakan perbedaan tersebut terlihat mencolok dalam hal pembagian wewenang legislasi. Kongres Amerika Serikat merupakan pemegang kekuasaan Legislasi dan merupakan *joint session* antara senat dan DPR. Kekuasaan dibidang legislasi dibagikan pada masing-masing kamar sehingga Amerika Serikat digolongkan pada *strong bicameral yang symmetrical congruent*. Dalam konteks Indonesia dewasa ini dimana otonomi daerah makin cenderung federalistik, mulai muncul usulan agar struktur parlemen yang dianut adalah yang bersifat "*strong bicameralism*"⁹ Berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 yang diamandemen disebutkan bahwa DPD dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR dan ikut membahas RUU tertentu bersama DPR. Bidang-bidang yang memungkinkan DPD mengajukan RUU atau ikut membahas RUU adalah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pemerintah 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.

Dalam fungsi pertimbangan, DPD memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta pertimbangan dalam hal pemilihan BPK. Disamping itu DPD mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU dalam bidang-bidang dimana DPD dapat mengajukan RUU, ikut membahas dan memberikan pertimbangan. Pengawasan

⁹ Wahyudi Himawan, *Pemilu 2004 Akan Relatif Damai*, Suara Muhammadiyah, Februari 2004, hlm. 17

secara tidak langsung DPD dapat terjadi dengan menerima laporan BPK. Hasil-hasil pengawasan DPD disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dari rumusan UUD 1945 tersebut, kita dapat mengetahui bahwa DPD sebagai lembaga perwakilan Daerah mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan.

Kritik yang sering ditujukan kepada perubahan ketiga UUD adalah lemahnya wewenang DPD. Sehingga, konsep bikameral tersebut sering dibahasakan sebagai “*weak bicameral*” atau “*soft bicameral*”.¹⁰ Istilah ini muncul dalam sistem parlemen di Indonesia, karena DPD mempunyai wewenang yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan. Dalam konstitusi ditentukan bahwa DPD hanya dapat mengajukan RUU, ikut membahas RUU dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dengan catatan bahwa kewenangan tersebut hanya terbatas pada undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah (Pasal 22D UUD NRI 1945). Senada dengan hal tersebut Denny Indrayana mengemukakan :

Weak bicameralism sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*). Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen, namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Yang menjadi pilihan, karenanya, adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.¹¹

¹⁰ Arrend Lijphart, *Pattens of Democracy Form and Performance in Thirty Six Countries*, dalam bukunya A.M Fatwa, 2004, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi, Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta, hlm. 31.

¹¹ Denny Indarayana, 2005, DPD, Antara (ti) Ada dan Tiada, dalam *Menapak Tahun Pertama* “Laporan Pertanggungjawaban Satu Tahun Masa Sidang Intsiawati Ayus Anggota DPD-

Pendapat Denny Indrayana tersebut menguatkan bahwa *Weak Bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*) lebih lanjut ia menyatakan yang menjadi pilihan adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*. Dari keseluruhan wewenang DPD sebagaimana yang telah dijelaskan di atas tersebut dapat terlihat bahwa porsi kewenangan DPD hanya berkisar dalam tahap pembahasan dengan DPR. Artinya, keputusan mengenai undang-undang sepenuhnya ada di tangan DPR dan pemerintah. Kondisi tersebut dapat disimpulkan, bahwa Indonesia saat ini menerapkan bikameral lemah atau '*weak bicameralism*' atau '*soft bicameralism*'. Secara tidak langsung dalam argumen ini menegaskan bahwa konsep bikameral sendiri sebenarnya tidak diterapkan. DPD bahkan tidak mempunyai 'kekuatan konstitusional' untuk berkompetisi. Karena DPD sesungguhnya tidak mempunyai wewenang sampai pada tingkat pengambil keputusan, termasuk dalam proses legislasi. Seluruh wewenang DPD hanya sampai pada tingkat memberikan pertimbangan. Kalaupun ia dapat mengajukan rancangan undang-undang, kekuatannya pun tidak mutlak karena Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 sudah jelas menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR, dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.¹² Terlihat jelas, pengambilan keputusan mengenai legislasi hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden.¹³ DPD dapat ikut membahas, tetapi tidak untuk mengambil keputusan.

RI Riau, the Prepheral Institute, hlm. 15. Sebagaimana yang di Kutip Dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Grafido Persada, Jakarta. hlm 234.

¹² Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-undang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 21.

¹³ *Ibid*, hlm. 29

Demikian pula dalam hal mengusulkan rancangan undang-undang. Tata Tertib DPR kemudian memang mengatur adanya pembahasan terhadap rancangan undang-undang usulan DPD, tetapi komisi terkait di DPR dan Badan Legislatif DPR bisa menolak rancangan tersebut dan tidak diwajibkan untuk menerimanya. Begitu pula dalam konteks fungsi pengawasan, DPD hanya memberikan pertimbangan, yang selanjutnya akan ditindaklanjuti oleh DPR melalui tiga hak kelembagaan DPR, yaitu hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat¹⁴. Dengan hal ini semakin terlihat jelas bahwa DPD seakan hanya menjadi penasihat DPR dalam soal-soal yang berkaitan dengan daerah, tanpa memiliki suara untuk menentukan kebijakan. Di sinilah letak kelemahan konsep “bikameral”. Dengan kewenangan DPD yang begitu terbatas DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.¹⁵ Dengan kata lain, DPD hanya memberi masukan sedangkan yang memutuskan adalah DPR sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.¹⁶ UUD tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak Anggota. Selain itu, tidak diatur bagaimana membahas rancangan undang-undang dari DPD, dan lain-lain. Seharusnya, aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, hak-hak yang melekat pada DPD, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR.¹⁷

Dari penegasan dalam pasal 22D, Pasal 22E dan pasal 22F berkenaan dengan tugas dan wewenang DPD terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan tentang DPD sangat *sumir*. DPD

¹⁴ Pasal 224 ayat (1) huruf F Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

¹⁵ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 257

¹⁶ Ni'Matul Huda, 2010, *Hukum Tata Negara*, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 182

¹⁷ *Ibid*, hlm. 183

sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apa pun. Tidak hanya itu Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Selanjutnya kewenangan “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” sejumlah pasal dalam Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan makin mempersempit kewenangan DPD. Melihat kewenangan yang terdapat dalam pasal 22D UUD 1945 ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock memberikan penilaian yang menarik. Menurut peneliti dari Australian National University ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bicameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).¹⁸

Dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki DPD seperti yang telah dipaparkan maka DPD tidak lebih dari sekedar aksesoris DPR. Sehingga sangat wajar DPD mengajukan penguatan kelembagaan dengan mengajukan perubahan komprehensif terhadap UUD 1945¹⁹. Adapun upaya minimal yang telah dilakukan adalah dengan mengajukan permohonan pengujian terhadap Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸ Stephen Sherlock, 2010, Sebagaimana yang dikutip dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Op.Cip*, hlm 257.

¹⁹ DPD pernah menggalang dukungan untuk melakukan usul perubahan terhadap Pasal 22D UUD 1945 dan mendorong penguatan DPD yang lebih utuh dengan melakukan perubahan UUD 1945 terhadap beberapa pasal terkait yakni Pasal 2, Pasal 7, Pasal 20, dan Pasal 23 UUD 1945. Akan tetapi DPD tidak memiliki dukungan yang signifikan dari para anggota MPR. DPD juga telah menghasilkan Naskah Akademik dan draf Perubahan Komprehensif UUD 1945.

Dengan adanya uji materil yang dilakukan pasca putusan Mahkamah Konstitusi (MK) tertanggal 27 Maret 2013 memberikan kewenangan bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam bidang legislasi itu mengubah secara radikal dalam proses legislasi nasional, yang memberikan dampak signifikan dalam merubah ketatanegaraan di Indonesia serta kedepannya DPD RI akan terlibat dalam program legislasi nasional (prolegnas) yang berhubungan dengan otonomi daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi ini kembali mengingatkan bahwa hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*).²⁰ Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam konstitusi. Sebab, puncak kekuasaan hukum diletakkan pada konstitusi yang pada hakekatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan yang tertinggi.

Sehingga keberadaan Mahkamah Konstitusi sangat penting, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai peradilan yang secara positif mengoreksi undang-undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama Presiden dalam penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum yang mengatur perikehidupan masyarakat bernegara.²¹ undang-undang yang dihasilkan oleh Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden) diimbangi oleh adanya pengujian formal dan materil dari cabang yudisial melalui Mahkamah Konstitusi.²² Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman tidak

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 57

²¹ Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, 2006, *Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaannya dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 31.

²² *Ibid* hal. 32.

dapat dilepaskan dari negara hukum, karena kekuasaan kehakiman merupakan bagian dari salah satu negara hukum.²³ Dalam konteks negara hukum sebagaimana yang ditegaskan dalam pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam negara hukum dasar dari kekuasaan negara adalah hukum dan penggunaan kekuasaan itu dalam segala bentuk keberadaannya diletakkan dibawah hukum. Terjadinya perkembangan negara hukum yang demokratis, terlihat dalam hubungan antara negara dan hukum, tidak terjadi sendirinya.

Dengan adanya perimbangan kewenangan pasca putusan Mahkamah Konstitusi antar-kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen seperti fungsi legislasi, anggaran, kontrol, representasi, dan rekrutmen politik. Dari semua fungsi tersebut, perimbangan dalam fungsi legislasi menjadi faktor utama dalam mekanisme lembaga perwakilan rakyat. Bivitri juga menyatakan perlunya peningkatan wewenang DPD. Setidaknya ada 3 (tiga) alasan, yaitu pembenahan sistem ketatanegaraan, akomodasi, terhadap aspirasi kepentingan daerah dan menghidupkan mekanisme *check and balances*²⁴. Bagaimanapun, dengan perimbangan itu, terutama dalam sistem dua kamar, dimaksudkan untuk melaksanakan mekanisme *checks and balances* antar kamar di lembaga perwakilan rakyat. Dalam kesempatan lain Jimly Asshiddiqie juga menyatakan dengan adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin

²³ Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, hlm. 82.

²⁴ Marwan Batubara, *Mengawal Tuntutan Rakyat Kepedulian dan Penegasan Sikap Anggota DPD RI Jakarta*. hlm 52-53.

terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari majelis Rendah.²⁵

Senada dengan pendapat Jimly Asshiddiqie, menurut Soewoto Mulyosudarmo, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dilihat pula dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Bahkan dari segi produktifitas, kemungkinan sistem dua kamar (yang efektif) akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja. Terdapat dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. *Pertama* adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (checks and balances) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. *Alasan kedua* adalah membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bicameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif.

Oleh karenanya, untuk menata fungsi legislasi, yang diperlukan adalah perubahan pengaturan yang mengatur tentang kewenangan DPD dalam fungsi legislasi yaitu dengan tidak lagi membatasi kewenangan DPD, dengan demikian adanya mekanisme *checks and balances* pada lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Pasca keputusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

²⁵ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta. Sebagaimana yang dikutip dalam Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *Menuju Bicameral Efektif dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD*. jurnal Legislasi Indonesia, hlm. 109.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi itu dianggap penting karena merubah terhadap Proses Legislasi Nasional, karena menyangkut aspek wewenang bagi DPD untuk dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan kewenangannya dan membahasnya sampai selesai. Termasuk juga bisa membahas Prolegnas (Program Legislasi Nasional) secara tripartit dengan DPD, DPR, Presiden. Sayangnya, Mahkamah Konstitusi memang tidak mengabulkan soal kewenangan yang diajukan DPD agar bisa menetapkan undang-undang (UU). Putusan Mahkamah Konstitusi itu merupakan momentum untuk memperbaiki Prolegnas supaya lebih efisien, efektif dan lebih baik demi kepentingan daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi mengakibatkan DPR untuk menjadikan pembahasan RUU itu menjadi satu suara. Bukan lagi suara fraksi, melainkan suara DPR. Jadi dalam proses legislasi, suara DPR, DPD dan pemerintah. Berdasarkan uraian diatas dengan persoalan-persoalannya maka penulis merasa tertarik untuk membahas dan meneliti Bagaimana Kewenangan DPD pascaputusan Mahkamah Konstitusi.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, perumusan masalah yang akan dibahas pada Bab III tesis ini adalah sebagai berikut :

- A. Bagaimanakah Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah?
- B. Bagaimanakah Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tersebut terhadap Sistem Bikameral di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum yang akan menyelesaikan pendidikan guna memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum, sedangkan jika dilihat dari rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

- A. Untuk mengetahui Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah.
- B. Untuk mengetahui pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tersebut terhadap Sistem Bikameral di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat :

1. Manfaat Teoritis

- a. Secara teoritis mampu memberikan sumbangsih keilmuan bagi pembangunan dalam bidang hukum di Indonesia, khususnya Hukum Tata Negara mengenai Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dan pengaruh Putusan Tersebut Terhadap sistem bikameral di Indonesia .
- b. Menambah pengetahuan teoritis bagi orang-orang yang berkecimpung dalam bidang ilmu hukum tentang kewenangan DPD pasca-putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan pengaruh putusan tersebut terhadap sistem bikameral.

2. Manfaat Praktis

- a. Secara praktis manfaat penulisan hukum ini meliputi: memberikan sumbangan fikiran bagi pemangku kepentingan di bidang hukum dalam wacana tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai wakil dari masing-masing provinsi yang akan merepresentasikan aspirasi rakyat dalam penyelenggaraan Pemerintahan pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Dan memberi masukan kepada Dewan Perwakilan Daerah dalam hal menyelenggarakan kewenangannya yang terkait dengan penyelenggaraan urusan Pemerintahan.

- b. Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan bagi kalangan praktisi hukum dan politik pada lembaga Legislatif khususnya DPD Republik Indonesia tentang Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Dewan Perwakilan Daerah dan pengaruh putusan tersebut terhadap sistem bikameral.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teori yang digunakan dalam tesis ini adalah teori negara hukum, pemisahan kekuasaan, dan teori tentang kewenangan.

a. Konsepsi Negara Hukum dan Pemisahan Kekuasaan.

1. Teori Negara Hukum

Negara Republik Indonesia adalah negara yang didasarkan atas hukum (*Rechtsstaats*), bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).²⁶ Pengertian negara hukum secara sederhana adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Menurut M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negara²⁷ di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-undang Dasar, adanya jaminan-jaminan

²⁶ Awalnya ini hanya terdapat dalam penjelasan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Setelah Undang-undang Dasar 1946 diamandemen hal ini telah diatur secara tegas di dalam batang tubuh yaitu pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

²⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 153

hak asasi manusia dalam Undang-undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham negara hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dengan kata lain sesungguhnya yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie*.²⁸

Untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dan hukum, konsep negara hukum harus dilaksanakan. Menurut A.V. Diecy, negara hukum menghendaki pemerintahan itu kekuasaannya di bawah hukum (*the rule of law*), terdapat tiga unsur utama di dalamnya yaitu:²⁹

1. *Supremacy of law*, artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum).
2. *Equality before the law*, artinya persamaan dalam kedudukan hukum bagi semua warga negara, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai pejabat negara.
3. *Constitutional Based on Individual Right* artinya konstitusi itu bukan merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi.

Senada dengan A.V. Dieky Konsep negara hukum menurut Friedrich Julius Stahl mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Adanya perlindungan hak asasi manusia
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, op cit*, hlm. 55-56.

²⁹ A.V. Diecy, sebagaimana yang dikutip dalam Charles simabura, 2011, *Parlemen Indonesia*, Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 20-21

4. Peradilan administrasi negara dalam perselisihan.³⁰

Dalam kesempatan lain, H.W.R Wade telah mengidentifikasi lima pilar negara hukum sebagai berikut :

1. Semua tindakan pemerintah harus menurut hukum
2. Pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi.
3. Sengketa mengenai keabsahan tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif.
4. Harus seimbang antara pemerintah dan warga negara
5. Tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang.³¹

2. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori tentang pemisahan kekuasaan setelah perubahan UUD 1945 mulai dianut oleh para perumus perubahan UUD 1945 seperti yang tercermin dalam perubahan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) sampai Ayat (5).³² Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) ditujukan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu institusi atau lembaga tertentu. Konsep Trias Politika yang dikemukakan Montesquieu tidaklah mutlak dilaksanakan. Dalam praktik masing-masing kekuasaan akan saling memberikan pengaruh sehingga akan saling mengimbangi³³ (*checks and balances*) antar kekuasaan tersebut. Seperti dikatakan oleh Montesquieu, dalam setiap negara terdapat sekurang-kurangnya kekuasaan

³⁰ S.F Marbun & Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 44

³¹ Laode Husein, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo Bandung, 2005, hal. 46

³² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, hlm. 36.

³³ Makna lain dari saling mengimbangi tersebut diartikan sebagai saling mengendalikan sehingga masing-masing kekuasaan tidak menjadi dominan. Cabang kekuasaan Legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Cabang kekuasaan legislatif berada di tangan presiden dan wakil presiden. Adapun cabang kekuasaan kehakiman atau yudikatif dipegang oleh dua (2) jenis mahkamah, yaitu mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

legislatif, eksekutif dan yudikatif³⁴ tiga kekuasaan ini menurut Montesquieu berada pada kedudukan yang seimbang, yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain.³⁵ Berbeda dengan Montesquieu, pendahulunya, Jhon Locke, justru menepatkan kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan politik tertinggi³⁶. Hal yang sama dikatakan oleh J.J Rousseau bahwa kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang tertinggi.³⁷Supremasi kekuasaan legislatif pada umumnya dianut di negara-negara yang menggunakan prinsip *democratic centralism*.³⁸ Badan legislatif merupakan lembaga tertinggi dalam struktur kekuasaan negara. Semua lembaga negara tunduk dan bertanggung jawab kepadanya.

Ajaran pemisahan kekuasaan menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan. Pembagian fungsi-fungsi mengandung makna tiap fungsi tidak hanya diserahkan kepada suatu lembaga negara tertentu. Ada banyak lembaga negara yang disertai lebih dari satu fungsi. Dengan kata lain, tiap fungsi dilaksanakan oleh banyak alat kelengkapan negara. Selain pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, ajaran ini menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dan cabang kekuasaan yang lain. Mekanisme saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan itu ada yang bersifat timbal-balik,

³⁴ Bagir manan dan Kuntara Magnar, 1993, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 123

³⁵ Dikutip dalam buku Allan R. Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparatif Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989. Hlm 13

³⁶ Franz Magnis Suseno, 2001, *Etika Politik : Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hlm 223, J.J Von Schmid, *Ahli-ahli piker Besar tentang Negara dan Hukum* (dari Plato sampai Kent), terjemahan. R. Wiramo, et all., Pembangunan, Jakarta, 1980. Hlm 170

³⁷ Allan R. Brewer Carias, *Loc. Cit.* hlm. 153

³⁸ Prinsip *democratic sentralism* adalah “demokrasi” yang dikembangkan dan dijalankan pada negara-negara komunis. Pada negara-negara ini, ada semacam doktrin untuk member kualifikasi dengan penamaan tertentu “demokrasi” yang mereka jalankan. Maksudnya untuk membedakan dengan demokrasi yang dijalankan pada negara-negara Barat non-komunis. Pola semacam ini diikuti oleh beberapa negara baru non-komunis, tetapi tidak berkehendak mengikuti cara-cara demokrasi yang dipakai pada negara yang mengikuti system negara-negara Barat non komunis termasuk “Demokrasi Terpimpin “ ala Soekarno.

ada pula yang bersifat sepihak. Di Negara Amerika Serikat, mekanisme semacam ini dikembangkan dalam rangka *checks and balances*³⁹. Mekanisme tersebut di atas turut mendorong makin meluasnya lingkup kekuasaan alat kelengkapan negara yang menjadi pelaku atau pelaksananya dalam mekanisme kenegaraan. Badan peradilan, misalnya, tidak lagi sekedar menjalankan kekuasaan mengadili atas pelanggaran UU. Sehubungan dengan ini, Paul Scholten mengatakan, kekuasaan yudikatif tidak lagi sama derajatnya dengan pembentuk UU, tetapi lebih tinggi⁴⁰. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim⁴¹ :

...kekuasaan Mahkamah Agung dalam bidang yudicial review dan untuk membatalkan tindakan presiden, menempatkan kekuasaan Mahkamah Agung lebih tinggi dari kekuasaan lainnya. Karena itulah Mahkamah Agung di Amerika Serikat dinamakan Supreme Court; jadi yang supreme bukan presiden, bukan kongres melainkan Mahkamah Agung. Hal ini juga telah mengurangi prinsip Trias Politica, karena ketiga kekuasaan tersebut tidak lagi sederajat, tetapi Mahkamah Agung telah ditempatkan pada tempat yang lebih tinggi.

Sekalipun terjalin hubungan antar cabang kekuasaan, khusus untuk kekuasaan yudikatif berlaku hubungan yang sifatnya sepihak. Kekuasaan yudikatif dapat melakukan pengawasan atau kontrol terhadap kekuasaan yang lain, akan tetapi kekuasaan yang lain tidak dapat mengontrol kekuasaan yudikatif, kecuali kekuasaan itu sendiri. Ini dimaksud untuk menjamin kedudukan dan pelaksanaan kekuasaan yudikatif yang merdeka terlepas dari pengaruh pemerintah atau kekuasaan lainnya. Sri Soemantri dalam hal ini mengatakan dalam *doktrin trias politica* baik yang diartikan sebagai pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan, khusus untuk cabang kekuasaan yudikatif prinsip yang

³⁹ Bagir manan, 1989, *Susunan Pemerintahan*, Makalah, FH-Unpad, Bandung, hlm.2

⁴⁰ Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, UI-Press, Jakarta, hlm 49

⁴¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar... Loc.cit*, hlm. 142

tetap dipegang ialah bahwa dalam tiap negara hukum badan yudikatif harusnya bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya⁴². Hal ini senada dengan pendapat Bagir Manan bahwa kehadiran kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak ditentukan oleh stelsel pemisahan atau pembagian kekuasaan, tetapi sebagai *condition sine quanon* bagi terwujudnya negara berdasarkan atas hukum⁴³.

Dalam kesempatan lain menurut Soehino lahirnya pemisahan kekuasaan karena adanya gagasan membatasi kekuasaan penguasa. Pembatasan kekuasaan bertujuan mencegah tumbuhnya kekuasaan ditangan satu orang, dan juga ada jaminan terhadap hak asasi manusia. ⁴⁴Lebih lanjut Notohamidjojo memberikan pertimbangan bahwa :

“... Tujuan dari pada pemerintahan negara seharusnya kebebasan politik. Kebebasan politik dari pada warganegara ialah ketenangan jiwa yang berasal dari pada anggapan bahwa hidupnya aman. Untuk merealisasikan ketenangan jiwa ini maka pemerintah harus disusun demikian sehingga warga negara seorang tidak takut kepada orang lain. Untuk keperluan itu fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif harus dipisahkan dan diserahkan kepada lembaga-lembaga yang berlainan. Tidak akan ada kebebasan politik apabila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif dipegang oleh satu tangan, sebab raja atau senat dapat membuat undang-undang yang sewenang-wenang untuk dilaksanakan secara sewenang-wenang. Demikian juga tidak akan ada kebebasan politik, apabila kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif (perundang-undangan). Apabila hakim itu juga sekaligus juga perundang-undang maka warganegara akan terancam oleh undang-undang yang sewenang-wenang. Apabila hakim itu juga pelaksana maka warga negara terancam dengan penindasan dan kekerasan. Segala sesuatu yaitu semua kebebasan politik, semua ketenangan jiwa akan hilang dan lenyap apabila ketiga kekuasaan dipegang oleh satu orang atau satu badan.⁴⁵

⁴² Benny K. Harman, 1997, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Elsam, Jakarta, hlm. 51

⁴³ Bagir Manan, 1995, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, LPPM-Unisba, Bandung, hlm 11

⁴⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara (Sejarah Ketata Negara Indonesia)*, Edisi I, II, BPFE, Yogyakarta, hlm. 240.

⁴⁵ Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, hlm. 19-20.

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan, yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances* ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditenggulangi dengan sebaik-baiknya.

3. Teori Kewenangan

Teori ini peneliti kemukakan dengan maksud untuk membahas dan menganalisis tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca-putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.⁴⁶ Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum.

⁴⁶ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 154

Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

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 mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.⁴⁷ Lebih lanjut Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.⁴⁸ Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut :

1. Menentukan tugas bawahan tersebut
2. Penyerahan wewenang itu sendiri
3. Timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.⁴⁹

⁴⁷ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 170

⁴⁸ *Ibid.* hlm. 172

⁴⁹ *Ibid.*

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan Eksekutif/ Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.⁵⁰

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/ diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁵¹

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis : pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁵²

⁵⁰ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 29

⁵¹ Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, hlm 90.

⁵² *Ibid*, hlm 68

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai berikut :

- a. *Attributie* : toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan;
- b. *Delegatie* : overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;
- c. *Mandaat* : een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.⁵³

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut :

“Bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu *atribusi* dan *delegasi*. *Atribusi* berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan *delegasi* menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.⁵⁴

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.⁵⁵

Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Ridwan, HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Pres, hlm, 74-75

⁵⁵ Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi Tahun 1997/1998, Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm. 2

memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)⁵⁶. Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote mach*”⁵⁷, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; dan e) kebajikan. Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.⁵⁸

⁵⁶ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 35-36

⁵⁷ Suwoto Mulyosudarmo, 1990, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya. hlm. 30

⁵⁸ Miriam Budiardjo, *Loc. cit*

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁵⁹ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan

⁵⁹ Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintah Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, hlm. 22.

perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD).

1. Atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan tersebut. Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap pejabat yang dituju atas jabatan yang diembannya. Misalnya berdasarkan Pasal 41 Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan “DPR dapat membentuk undang-undang untuk disetujui bersama dengan Presiden”.
2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari organ pemerintahan yang satu kepada organ pemerintahan lainnya atau dengan kata lain terjadi pelimpahan kewenangan. Jadi tanggung jawab/ tanggung gugat berada pada penerima delegasi/ delegataris. Misalnya: pemerintah pusat memberi delegasi kepada semua Pemda untuk membuat Perda (termasuk membuat *besluit*/ keputusan) berdasarkan daerahnya masing-masing.
3. Mandat terjadi jika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Pada mandat tidak terjadi peralihan tanggung jawab, melainkan tanggung jawab tetap melekat pada sipemberi mandat. Misalnya instruksi gubernur kepada sekretaris daerah agar ia bertanda tangan untuk keputusan pencairan anggaran pendidikan. Jadi di sini jika jika keputusan yang hendak digugat berarti tetap yang digugat/ sebagai tergugat adalah Gubernur.

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁶⁰

Kewenangan DPD dalam hal mengajukan Rancangan Undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang tentang otonomi daerah, hubungan

⁶⁰ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 219

pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur di dalam Undang-Undang Nomor 27 tahun 2007 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. 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). Dalam kaitannya dengan wewenang sesuai dengan konteks penelitian ini, standard wewenang yang dimaksud adalah kewenangan DPD dalam bidang Legislasi khususnya dalam hal pengajuan, ikut membahas dan dapat melakukan pengawasan terhadap undang-undang tertentu.

2. Kerangka Konseptual

Sesuai dengan judul tesis ini : Perluasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 maka kerangka konseptual yang akan digunakan adalah :

- a. Kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.
- b. DPD adalah lembaga perwakilan daerah yang berjumlah empat orang dari masing- masing daerah provinsi dipilih melalui pemilihan umum.
- c. DPR adalah lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya dalam UUD 1945.

- d. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga pengawal konsitusi yang berwenang untuk menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 92/PUU-X/2012 adalah putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang berkenaan dengan pengujian Pasal-pasal yang berkenaan dengan kewenangan DPD pada Undang-undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Tipologi Penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah yuridis normatif, yakni pendekatan yang mengutamakan segi normatif. Dengan pertimbangan bahwa sumber utama analisa dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, baik konstitusi, maupun peraturan perundang-undangan dibawahnya serta putusan hakim konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Menurut Peter Mahmud Marzuki, ilmu hukum mempunyai karakteristik sebagai ilmu yang bersifat prespektif dan terapan. Sebagai ilmu yang bersifat perskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validasi aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Sebagai ilmu terapan hukum menetapkan standar prosedur ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.⁶¹

⁶¹ Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 22

Dari objek yang akan diteliti yaitu bersifat prespektif maka peneliti berusaha untuk mendapatkan saran-saran untuk memecahkan masalah-masalah tertentu.⁶² Dari sifat tersebut penulis memilih tipe penelitian dari segi penulisan adalah penelitian deskriptif yang menurut Soerjono Soekamto, penelitian tersebut dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin.⁶³ Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama atau didalam rangka menyusun teori-teori baru.⁶⁴ Menurut Soerjono Soekamto, penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka/ data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan.⁶⁵ Penelitian hukum normatif tersebut juga menggunakan beberapa pendekatan masalah, yaitu ; pendekatan normatif/ perundang-undangan, pendekatan sejarah, pendekatan politik dan pendekatan perbandingan.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah pendekatan politik, dan pendekatan perbandingan⁶⁶. Pendekatan perundang-undangan merupakan keharusan dalam penelitian hukum normatif karena yang diteliti adalah aturan hukum. Penelitian ini melakukan kajian terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UUD, Undang-undang No 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta putusan

⁶² Soerjono Soekamto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.10

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Bandingkan dalam Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Gravindo Persada, Jakarta, hlm. 14

⁶⁶ Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, Jawa timur, hlm. 299

Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan berbagai produk perundang-undangan yang berkaitan dengan objek yang diteliti. Pendekatan perbandingan dilakukan dengan beberapa sistem parlemen di negara lain, perbandingan bentuk-bentuk lembaga negara terutama berkaitan dengan system pengkamaran pada parlemen. Terhadap pendekatan politik dilakukan secara luas, baik ketika sebuah peraturan perundang-undangan dibentuk maupun upaya implementasinya, suasana persidangan yang berisi pendapat-pendapat politik dalam pembentukan pasal 22 UUD 1945 yang mengatur tentang DPD.

3. Penelitian Studi Kepustakaan.

Penelitian perpustakaan bertujuan untuk mengumpulkan data sekunder dan informasi dengan bantuan bermacam-macam material yang terdapat di ruang perpustakaan, misalnya berupa: Buku-buku, terbitan berkala, materi perkuliahan, peraturan perundang-undangan, surat kabar atau pun pendapat para ahli dan informasi lainnya yang nantinya dapat dijadikan sebagai masukan dan bahan pertimbangan guna menyempurnakan penelitian ini dan dapat digunakan sebagai sumber data yang terkait dengan masalah dan penelitian ini yang mencakup :

- a. Bahan Hukum Primer
- b. Bahan Hukum Skunder
- c. Bahan Hukum Tersier/ penunjang.

3.1. Jenis dan Sumber Data

1) Data Sekunder

Dalam proses pengumpulan data sekunder, penulis menggunakan tiga bahan, yaitu:

- a) Bahan hukum primer, meliputi peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berhubungan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca-putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PPU-X/2012. Impelementasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap kewenangan DPD dan juga peraturan-peratuan yang terkait dengan fokus penulisan tesis ini.⁶⁷
- b) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai data hukum primer seperti, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum meliputi :
- a. Tulisan atau pendapat pakar hukum yang berhubungan dengan kewenangan DPD sebelum dan Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PPU-X/2012.
 - b. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PPU-X/2012 yang telah disebarakan kepada masyarakat umum melalui media masa dan media cetak.
- c) Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bahan hukum primer dan skunder seperti kamus besar bahasa indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, majalah, jurnal hukum dan lain-lain.

⁶⁷ Soerjono Soekamto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian...*, *Loc. cit.* Hal.13

4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder dimulai dengan cara mengelompokkan sesuai dengan topik permasalahan kemudian dengan menggunakan mekanisme bola salju (*snowing ball*) data tersebut kemudian diklasifikasikan menurut sumber, substansi, kebutuhan secara logis, dan hirarkinya untuk selanjutnya akan dikaji secara komprehensif.

5. Pengelolaan dan Analisis Data

Bahan-bahan hukum baik berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku serta putusan Mahkamah Konstitusi serta bahan hukum lainnya diuraikan dan dihubungkan satu sama lain sehingga menjadi tulisan yang sistematis. Penulisan yang demikian diharapkan mampu menjawab identifikasi masalah yang dikemukakan melalui metode pengelolaan bahan hukum secara deduktif yaitu menarik hal yang umum kedalam hal yang khusus (konkrit) mengaitkan antara teori dan implikasi kemudian analisa hukum dilakukan untuk mengetahui bagaimanakah implikasi putusan mahkamah konstitusi terhadap kewenangan DPD, dan pengaruh putusan tersebut terhadap sistem bikameral.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini adalah :

Bab I : Pendahuluan

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penulisan
- E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

F. Metodologi Penelitian

G. Sitematika Penulisan

Bab II : Tinjauan Yuridis Tentang Negara Hukum dan Kekuasaan Legislatif pada Sistem Pengkamaran

A. Konsepsi Negara Hukum

1. Pengertian Negara Hukum

2. Konsep Negara Hukum

1.1 Konsep Negara Hukum Anglo Saxon

1.2 Konsep Negara Hukum Eropa Kontinental

1.3 Konsep Negara Hukum di Indonesia

B. Pemisahan Kekuasaan Pemerintahan dalam Penyelenggaraan Negara

C. Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Pengkamaran pada Negara Hukum

1. Sistem Unikameral

2. Sistem Bikameral

3. Sistem Trikameral

Bab III : Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

A. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012
terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah.

1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebelum Putusan
Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

2. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca-putusan
Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

B. Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012
terhadap Sistem Bicameral di Indonesia.

BAB IV : Penutup

A. Kesimpulan

B. Saran