

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara etimologi pengertian konstitusi berasal dari bahasa latin, yaitu *constituo / constitutum*¹ yang mengandung pengertian ganda yaitu dalam pengertian luas dan dalam pengertian yang sempit tergantung dari sudut pandang mana yang dilihat. Apabila dipandang secara menyeluruh, maka dari setiap ketentuan yang ada kaitannya dengan keorganisasian negara baik yang terdapat dalam Undang - Undang Dasar hingga kebiasaan atau konvensi itu merupakan pengertian yang luas. Dalam pengertian yang demikian, konstitusi merupakan dokumen hukum legal atau resmi dengan kedudukan yang sangat istimewa, baik dalam bentuk tertulis maupun dalam bentuk tidak tertulis yang terletak pada sifatnya yang mulia dimana mencakup kesepakatan tentang prinsip - prinsip pokok organisasi dan kekuasaan negara serta pembagian dan pembatasan kekuasaan negara dari setiap organisasi negara. Dalam pengertian yang sempit, terkait konstitusi yaitu sebuah istilah yang diberikan kepada Undang - Undang Dasar dalam bentuk tertulis yang berupa dokumen hukum yang juga mencakup kesepakatan - kesepakatan tentang prinsip - prinsip pokok organisasi dan kekuasaan negara serta pembagian dan pembatasan kekuasaan negara dari setiap organisasi negara. Sebuah konstitusi harusnya memuat materi tentang adanya jaminan terhadap hak - hak asasi manusia, ditetapkannya susunan organisasi negara atau susunan ketatanegaraan dan cara kerjanya yang bersifat fundamental, serta

¹ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, hlm, 1.

adanya pembagian dan pembatasan yang fundamental terkait tugas ketatanegaraan diantara organisasi negara tersebut.

Setiap negara mempunyai tujuan bernegara yang merupakan pandangan hidup dan inspirasi dari bangsa dan negara tersebut, dimana tujuan negara tersebut kemudian dirumuskan dalam sebuah konstitusi atau Undang - Undang Dasar. Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum serta mempunyai tujuan negara, juga mempunyai konstitusi atau Undang - Undang Dasar, yang disebut dengan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang selanjutnya disingkat UUD 1945. Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut, maka didalam konstitusi atau UUD 1945 juga telah diatur seperangkat alat - alat atau organ - organ negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif dengan tugas, fungsi dan kewenangannya masing - masing yang didasarkan pada ketentuan - ketentuan yang telah diatur didalam konstitusi atau UUD 1945 tersebut.

Dalam sejarah sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah bergulirnya reformasi, UUD 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali. Diantara perubahan - perubahan tersebut, hasil perubahan yang ketiga UUD 1945 secara substansi telah mengubah dan menambah sebagian dari organ - organ atau alat kelengkapan negara dalam sistem ketatanegaraan, yang dikarenakan dalam perkembangannya tuntutan perubahan tersebut dirasa menjadi kebutuhan bersama masyarakat Indonesia. Salah satu substansi dari hasil perubahan ketiga yang dilakukan terhadap UUD 1945 ialah, dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, yang secara faktual lahir pada tanggal 1 oktober 2004 yang ditandai dengan pelantikan dan pengambilan sumpah / janji para anggota Dewan Perwakilan Daerah periode pertama.

Dalam proses pembahasan perubahan ketiga UUD 1945, muncul perdebatan di Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP Majelis Permusyawaratan Rakyat) pada saat itu, mengenai pemilihan tentang struktur organisasi parlemen yang akan diterapkan dimasa yang akan datang yakni, ada yang menganggap bahwa *sistem unikameral*² yang diterapkan saat ini sudah tepat yaitu ada sebuah lembaga dalam sistem parlemen yaitu Dewan Perwakilan Rakyat; sebaliknya ada juga sebagian yang beranggapan bahwa *sistem bikameral*³ adalah suatu sistem yang mutlak diperlukan dalam parlemen di Indonesia saat ini⁴.

Usulan tentang diterapkannya *sistem bikameral* dalam parlemen Indonesia kemudian semakin berkembang dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2001. Dalam Rapat Paripurna pada tanggal 04 November 2001 yang kemudian dihadiri oleh 543 dari 673 anggota (130 anggota yang tidak hadir), fraksi - fraksi yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian memberikan pandangan umum Rancangan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam Rapat Paripurna tersebut, sebagian besar fraksi dalam pandangan umumnya cenderung menginginkan diterapkannya sistem Parlemen *bikameral* kedalam sistem ketatanegaraan kita⁵, dan pada tanggal 09 November 2001 kemudian disetujui Perubahan Ketiga UUD 1945.

Penerapan Sistem parlemen yang lebih dari satu kamar adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk, disebut

² Sebagai catatan. Sistem unikameral atau sistem satu kamar adalah sistem pemerintahan yang hanya memiliki satu kamar pada parlemen atau lembaga legislatif.

³ Sebagai catatan. Sistem bikameral adalah praktik pemerintahan yang menggunakan dua kamar legislatif atau parlemen, atau parlemen dua kamar adalah parlemen atau lembaga legislatif yang terdiri atas dua kamar.

⁴ Efriza & Syafuan Rozi, 2010, *Parlemen Indonesia*, Alfabeta, Bandung, hlm, 245.

⁵ Ibid, hlm, 245-247

majelis pertama. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua.

Parlemen *bikameral* mengandung konsepsi dasar mengenai parlemen, ia seharusnya mempunyai tiga fungsi utama parlemen yang utuh, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Adanya dua kamar dalam satu parlemen (*sistem bikameral*) diciptakan untuk mengakomodasikan semangat *checks and balances* di dalam parlemen itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan kamar kedua dalam menjalankan fungsi - fungsi tersebut. Dengan demikian secara prinsipil berarti ada pembagian tugas dan wewenang dalam menjalankan tugas dan fungsi fungsi diantara masing - masing kamar, yang merupakan wujud mekanisme saling kontrol / menyeimbangkan.

Masalah yang seringkali muncul sebagai penolakan terhadap sistem *bikameral*, adalah efisiensi dalam proses legislasi; karena harus melalui dua kamar, maka banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang - undang. Terlepas dari itu, dengan melihat pada negara - negara yang menganut sistem parlemen dua kamar dimana dengan caranya masing - masing telah berupaya untuk mengatasi masalah tersebut, antara lain dengan membentuk sebuah komite gabungan atau *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut, dimana dalam sistem ini kedua kamar mengirimkan utusannya dalam jumlah yang sama untuk berkumpul bersama agar tercapai kesepakatan. Praktek yang terjadi di Jerman, *Conference Committee* dibentuk jika terjadi perbedaan pendapat antara kedua kamar, dan hasil dari *Conference Committee* ini yang akan menentukan apakah disetujui, serta jika tidak disetujui dalam *Conference Committee*, maka Rancangan Undang - Undang tersebut tidak diajukan lagi.

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah, meski tidak ditentukan dalam konstitusi secara tegas tentang sistem parlemen yang dianut, akan tetapi secara teoritis dari praktek yang dijalankan mengakibatkan sistem keparlemenan mengarah kepada sistem keparlemenan dua kamar (*bikameral*), meskipun kemudian *soft bikameral*, sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshidiqie:

Dewan Perwakilan Daerah bukanlah lembaga legislatif yang berdiri sendiri. Karena fungsinya yang jauh lebih lemah itulah maka sejauh mengenai wacana bikameralisme, dapat dikatakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem bikameralisme yang sederhana atau lemah (*soft bikameralisme*) bukan bikameralisme yang kuat (*Strong Bikameralisme*)⁶.

Praktik *bikameral* sebenarnya tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Karena hal tersebut merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia, dimana dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan, artinya perbedaan dari latar belakang sejarah atau tujuan yang hendak dicapai menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi sistem parlemen atau perwakilan rakyat pada suatu negara⁷.

Konsep utama sistem politik modern adalah adanya mekanisme saling kontrol dan mengimbangi antar lembaga negara. Prinsip ini sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dengan mendorong konstitusi untuk mengatur dan menyeimbangkan lembaga - lembaga negara sesuai dengan fungsinya. Demokrasi modern mengajarkan bahwa sarana agregasi dan artikulasi paling tepat direpresentasikan melalui lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, kedudukan lembaga

⁶ Lihat, Riris Katharina, "Harmonisasi hubungan DPR dan DPD", *Koran suara Karya* , 28 juli 2005; <http://www.parlemen.net/site/idetails.php?guid+bad33b05e44bd88bf518bf51b0463f7cff9245&docid=tpakar>.

⁷ Hasil wawancara dengan Pimpinan DPD RI Bidang I, La Ode Ida, Kamis 5 Mei 2011, di Ruang Pimpinan Bidang I, Gedung DPD RI.

perwakilan ini sangat signifikan dalam sistem politik karena lembaga inilah yang mempunyai legitimasi dan hubungan dengan konstituennya. Masalahnya ialah dalam konteks keparlemenan Indonesia, wewenang lengkap parlemen hanya diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, bukan kepada Dewan Perwakilan Daerah. Dengan kata lain, dalam tinjauan fungsional, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah seakan sama artinya dengan ketidakberdayaannya sendiri.

Kedudukan lembaga tinggi negara Dewan Perwakilan Daerah dipandang sangat penting dalam rangka optimalisasi parlemen di Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah diharapkan menjadi *check and balances* untuk menyeimbangi Dewan Perwakilan Rakyat yang selama ini menjadi penguasa tunggal dalam bidang legislatif. Selain itu, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah juga telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa, kepentingan dan aspirasi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan ditingkat nasional, selain adanya asas *desentralisasi*⁸ yang merupakan konsekuensi dari *demokratisasi*⁹ yaitu proses perubahan dari struktur dan tatanan pemerintahan yang otoriter kearah struktur dan tatanan yang demokratis, terutama terkait dengan peraturan - peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat yang berkaitan dengan daerah seperti peraturan yang mengatur tentang tata ruang kota dan lain sebagainya. Sehingga kebijakan publik ditingkat nasional tidak merugikan bahkan berpihak pada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat diseluruh tanah air, atau dengan kata lain keberadaan Dewan Perwakilan Daerah diharapkan dapat menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi

⁸ AIPI & PGRI, 2005, *Desentralisasi & Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, hlm., 40. Asas desentralisasi merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang menghasilkan otonomi daerah yang didalamnya ada pemerintahan lokal dimana ada pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan oleh unit pemerintahan yang lebih tinggi kepada unit pemerintahan yang lebih rendah.

⁹ Ibid, hlm, 43.

dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah.

Namun, dengan melihat ketidak adanya posisi yang seimbang antara hubungan kerjasama serta posisi kewenangan dan fungsional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah baik yang diatur didalam UUD 1945 maupun Undang - Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang - Undang Susduk MD3), serta Undang - Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, semuanya mereduksi fungsi legislasi yang seharusnya dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam parlemen atau sistem perwakilan di Indonesia.

Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kewenangan yang sangat terbatas, dan hanya terkait dengan soal - soal kedaerahan saja, termasuk didalamnya melekat fungsi legislasi yang tidak utuh artinya hanya sebatas mengajukan sampai pada pembahasan tingkat pertama saja dan tidak sampai pada tahapan tingkat kedua atau tahapan ikut mengambil keputusan. Dalam Pasal 22D UUD 1945¹⁰ ditentukan bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanya “dapat” mengajukan Rancangan Undang-Undang, “ikut membahas” Rancangan Undang-Undang, dan “dapat” melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang - Undang, dengan catatan bahwa kewenangan tersebut hanya terbatas pada Undang -Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Jika dikaji lebih jauh lagi, maka dapat dijelaskan disini bahwa arti dari kalimat “dapat mengajukan Rancangan Undang - Undang” memberikan multi tafsir artinya dapat mengajukan karena diikutsertakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, atautkah dapat mengajukan Rancangan

¹⁰ Pasal 22D Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang - Undang karena mempunyai hak untuk mengajukan. Sehingga kalimat tersebut kemudian dianggap menempatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga Negara yang membantu Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan fungsi legislatifnya, karena ketidakjelasan pengaturan yang ada. Kata “dapat” di dalam pemahaman bahasa hukum tidak bersifat harus melakukan, dan karenanya tidak secara *imperatif* (tidak mewajibkan) Dewan Perwakilan Daerah mengajukan sebuah Rancangan Undang - Undang, atau dengan kata lain bahwa pendekatan yang dikenakan kepada Dewan Perwakilan Daerah bersifat pasif, karena UUD 1945 lebih menekankan aspek hak daripada kewajiban, seperti yang terlihat dari kata “dapat” yang lebih mempunyai arti “kewajiban” artinya penggunaan kewajiban tersebut tergantung dari yang berwajib apakah mau menggunakan karena suatu kewajiban yang seharusnya, ataukah penggunaan kewajiban karena di undang oleh orang atau lembaga lain.

Kalimat “ikut membahas Rancangan Undang - Undang” (pasal 22D ayat (2) UUD 1945), dimana kalimat tersebut hanya memposisikan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga Negara yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsinya pembahasan Rancangan Undang-Undang, atau dengan kata lain bahwa kata “ikut” tersebut dapat menimbulkan tafsiran yang lain lagi (*ambigu*) dalam artian ikut membahas jika diikutsertakan atau ikut membahas karena merupakan hak, sehingga bisa terjadi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat justru tidak menghendaki Dewan Perwakilan Daerah ikut dalam pembahasan suatu Rancangan Undang - Undang jika terjadi ketegangan politik atau sengketa kewenangan antar kedua institusi lembaga parlemen ini.

Terkait dengan penggunaan terminologi kata “pertimbangan” juga memiliki implikasi yang sangat besar, karena hal itu sangat jauh berbeda dibandingkan dengan terminologi kata “persetujuan”. Sebagai ilustrasi terminologi dalam hal ini kata “pertimbangan”, misalnya apabila

di Dewan Perwakilan Rakyat digunakan pada pengangkatan duta - duta besar untuk negara sahabat. Sedangkan “persetujuan” dipakai pada pengangkatan Kapolri. Terlihat bahwa kata “pesetujuan” mempunyai daya ikat yang jauh lebih kuat dan lebih tinggi di banding kata “pertimbangan”. Selanjutnya pengertian kata “dapat melakukan pengawasan”¹¹ dapat ditafsirkan bahwa hal tersebut menempatkan Dewan Perwakilan Daerah pada posisi yang lemah di dalam mekanisme *checks and balances*.

Dari apa yang telah dikemukakan diatas terlihat dengan jelas, bahwa reformasi konstitusi atau UUD 1945 selalu menuai kritik, salah satu diantaranya yaitu karena dianggap telah melahirkan Dewan Perwakilan Daerah dengan fungsi dan kewenangan yang sangat terbatas, sehingga harapan yang hendak dicapai dengan semangat membentuk Dewan Perwakilan Daerah tidak terpenuhi.

Berdasarkan uraian diatas, terdapat permasalahan hukum yang menarik untuk dibahas yaitu bahwa Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara yang lahir sebagai hasil dari reformasi melalui adanya perubahan ketiga UUD 1945 dimana meskipun tidak secara tegas ditentukan dalam konstitusi Republik Indonesia tentang konsep sistem perwakilan, akan tetapi hal tersebut terkandung konsep dasar sistem parlemen *bikameral*. Artinya ada dua kamar didalam parlemen, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dimana kedua lembaga parlemen ini mempunyai tiga fungsi utama yang sangat fundamental, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang seharusnya seimbang diantara kelembagaan parlemen tersebut. Akan tetapi dilihat dari ketiga fungsi tersebut, terdapat ketidakseimbangan fungsi dan kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang diatur

¹¹ Ibid, ayat (3).

didalam UUD 1945 serta Undang - Undang turunannya itu sendiri yaitu 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 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan, serta pengaturan Tata Tertib dari masing - masing lembaga parlemen itu sendiri, sehingga terlihat jelas bahwa fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sangatlah superior dibandingkan dengan fungsi dan kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah yang hanya terlihat sebagai pembantu Dewan Perwakilan Rakyat saja.

Melihat kondisi tersebut, maka penelitian hukum ini bermaksud untuk menguraikan secara komprehensif tentang langkah - langkah strategis apa yang harus dilakukan, atau dengan kata lain perlu dicari format baru untuk menguatkan peran dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, sehingga Dewan Perwakilan Daerah dapat bekerja semaksimal mungkin karena ada landasan hukum yang jelas mengatur fungsi dan kewenangan sebagai sebuah lembaga parlemen yang seimbang dengan fungsi dan kewenangan yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk dapat mengetahui lebih jauh tentang langkah - langkah dan format strategis yang harus dilakukan untuk menguatkan tugas, fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, maka telah dilakukan penelitian di lembaga tinggi negara Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, jalan Gatot Subroto, Nomor 6, Jakarta Pusat, 10270, dimana lembaga negara ini sangat memiliki relevansi yang kuat dengan objek yang diteliti yang terkait dengan Judul dalam penelitian ini yaitu "PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM PROSES LEGISLASI MENURUT UNDANG - UNDANG DASAR TAHUN 1945.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang sudah dijabarkan diatas, maka permasalahan yang diangkat dalam penulisan hukum ini, yaitu : Langkah atau upaya apa yang harus dilakukan untuk penguatan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi menurut Undang - Undang Dasar Tahun 1945?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan hukum ini bertujuan untuk :

1. Tujuan Objektif

Untuk memperoleh dan menganalisis data tentang langkah - langkah strategis apa saja yang harus dilakukan sehingga dapat menjawab permasalahan hukum yang ada yaitu penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam proses legislasi menurut UUD 1945 yang dinilai sangat lemah dibandingkan lembaga parlemen lainnya.

2. Tujuan Subyektif

Penelitian penulisan hukum ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat untuk mendapatkan gelar strata I dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk kepentingan akademis maupun kepentingan praktis dalam perkembangan dan pembangunan hukum dimasa kini dan masa yang akan datang.

1. Manfaat Akademis

Manfaat penelitian ini secara akademis diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara, khususnya mengenai penguatan kewenangan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sehingga kewenangannya dapat seimbang dengan kewenangan lembaga parlemen lainnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti, dimana dapat menjadi media pembelajaran dalam penulisan hukum dan tentu hasilnya dapat menambah pengetahuan peneliti. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi sumber bacaan bagi civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dalam memperdalam kajian mengenai peran dan fungsi kewenangan lembaga negara kita, serta diharapkan menjadi sumber pengetahuan dan bacaan yang bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya dalam memahami hukum tata Negara itu sendiri.

E. Keaslian Penelitian

Untuk melihat keaslian penelitian, maka telah dilakukan penelusuran penelitian pada berbagai referensi dan hasil penelitian serta dalam media cetak maupun media elektronik. Penelitian yang berkaitan dengan penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam proses legislasi menurut Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memang belum pernah dilakukan dan dalam kesempatan ini peneliti akan mencoba untuk meneliti masalah tersebut, dan dengan demikian peneliti menyatakan bahwa penelitian ini adalah asli, dan bukan merupakan hasil plagiat dari penulisan orang lain.

F. Batasan Konsep

1. Penguatan (kuat)

Penguatan (kuat) adalah mampu dan kuasa; berkesanggupan; tidak lemah, kukuh, teguh. Jadi penguatan adalah suatu tindakan untuk memperkuat sesuatu sehingga tidak lemah¹².

2. Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu; hal berwenang; dan kekuasaan yang dipunyainya untuk melakukan sesuatu¹³.

3. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Di dalam ketentuan Undang - Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 222 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan

¹² Suharso dan Ana Retnoningsih, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi lux*, Widya Karya, Semarang.

¹³ Ibid

Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara¹⁴.

4. Proses

Proses adalah tahapan - tahapan dalam suatu peristiwa pembentukan; jalannya; bekerjanya; rangkaian kerja / acara persidangan (dalam pengadilan)¹⁵.

5. Legislasi

Legislasi adalah perancangan / pembuatan Undang - Undang ; Perundang - undangan¹⁶.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Suatu penelitian hukum apabila dilihat dari perspektif tujuan, terbagi menjadi dua jenis penelitian hukum, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris¹⁷.

Penelitian hukum normatif mencakup:

- a. Penelitian terhadap asas - asas hukum
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum

¹⁴ Pasal 222, Undang - Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁵ Achmad Maulana dkk, 2004, *Kamus Ilmiah POPULER edisi terbaru.*, Absolut, Yogyakarta, hlm., 425

¹⁶ Ibid, hlm., 267.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI press, hlm., 51

- d. Penelitian terhadap sejarah hukum
- e. Penelitian perbandingan hukum

Penelitian hukum empiris mencakup:

- a. Penelitian terhadap identifikasi hukum
- b. Penelitian terhadap efektivitas hukum

Berdasarkan latar belakang, perumusan masalah, dan tujuan objektifnya, maka penelitian hukum ini termasuk dalam kategori penelitian hukum empiris karena penelitian hukum ini bermaksud untuk memperoleh dan menganalisis data tentang langkah - langkah strategis yang harus dilakukan sehingga dapat menjawab permasalahan hukum yang ada yaitu penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam proses legislasi menurut UUD 1945 artinya penelitian ini mencakup penelitian terhadap identifikasi hukum dan efektifitas hukum yang berkaitan dengan penguatan kewenangan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri.

Namun, untuk menunjang suatu pembahasan yang komprehensif, maka penulisan hukum inipun akan dikombinasikan dengan penelitian hukum normatif yang cakupan penelitiannya terhadap taraf sinkronisasi dan harmonisasi hukum serta penelitian perbandingan hukum dimana masing - masing jenis penelitian tersebut digunakan sesuai dengan kebutuhannya, kemudian apabila dilihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang dilihat dari desain proposal penelitiannya termasuk dalam

penelitian studi kasus, yang artinya penelitian difokuskan pada permasalahan hukum yang terjadi pada suatu instansi atau lembaga.

2. Sumber Data

Dalam penelitian hukum empiris, data primer dipakai sebagai data utama dan data sekunder yang berupa bahan hukum dipakai sebagai pendukung.

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden dan nara sumber tentang obyek yang diteliti.
- b. Data sekunder adalah data yang berupa bahan hukum primer yang meliputi Peraturan Perundang-undangan, Keputusan - keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dan bahan hukum sekunder yang meliputi pendapat hukum, buku, hasil penelitian dan sebagainya.

Bahan hukum primer yang bersifat mengikat terdiri dari;

- 1) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang - Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang - undangan.

- 3) Pasal 30 Undang - Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 4) Undang - Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 5) Susunan Dalam Satu Naskah Peraturan DPD RI Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 Sebagaimana Diubah Dengan Peraturan DPD RI Nomor 5/DPD RI/IV/2009-2010 tentang Tata Tertib.
- 6) Keputusan DPR RI Nomor 01/DPR RI/I/2009-2014 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik.

3. Metode Pengumpulan Data

Bahan hasil penelitian berupa data yang diperoleh melalui penelitian hukum empiris, dilakukan dengan metode wawancara langsung dengan para nara sumber, serta jawaban responden atas pertanyaan peneliti dalam kuesioner yang menggunakan daftar pertanyaan yang sudah ditentukan agar dijawab secara terbuka, serta studi kepustakaan yang dianalisis secara deskriptif serta komparatif.

4. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di lembaga tinggi negara Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, jalan Gatot Subroto, Nomor 6, Jakarta Pusat, 10270, dimana lembaga negara ini sangat memiliki relevansi yang kuat dengan objek yang diteliti.

5. Narasumber

Narasumber adalah subyek yang memberikan jawaban atas pertanyaan peneliti dalam melakukan wawancara, dimana narasumber tersebut memiliki keahlian yang berkaitan dengan penulisan hukum ini. Narasumber tersebut adalah Wachid Nugroho, sebagai Kepala Sub Bagian Rapat Sekretaris Jenderal Panitia Perancang Undang - Undang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, I Wayan Sudirta, sebagai Ketua Panitia Perancang Undang - Undang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dan Dr. Laode Ida, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Bidang I.

6. Metode Analisis

Pada penelitian ini, semua data baik primer maupun sekunder akan disajikan secara deskriptif dalam satu kesatuan yang utuh mengenai objek yang diteliti sehingga menghasilkan suatu alur pemikiran yang sistematis yang akan menjelaskan mengenai objek yang diteliti.

Data yang diperoleh selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif yaitu dengan menggunakan ukuran kualitatif dan memperhatikan fakta yang ada dalam praktek di lapangan, dan digabungkan dengan data sekunder yang ada

sehingga dapat dirangkai menjadi suatu kesimpulan yang lengkap terkait dengan penelitian yang akan menghasilkan data deskriptif analisis.

H. Sistematika Penulisan

Untuk dapat menguraikan dan memberikan jawaban atas permasalahan hukum yang sudah dikemukakan, maka sistematika penulisan ini dibagi dalam empat bab, yaitu :

BAB I. PENDAHULUAN

Pada bagian ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II. KAJIAN TERHADAP FUNGSI LEGISLASI

Pada bagian ini menguraikan tentang tinjauan umum tentang fungsi legislasi di Indonesia, Tinjauan umum tentang kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dan Pembatasan konstitusional fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

BAB III. PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bagian ini menguraikan tentang data hasil penelitian yang diperoleh, yang disesuaikan dengan tujuan penelitian yang dilakukan yaitu tentang upaya strategis dalam rangka penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, kemudian data tersebut diolah dan dibahas secara komprehensif untuk dapat menjawab permasalahan hukum yang ada yaitu Langkah atau upaya apa yang harus dilakukan untuk penguatan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi menurut Undang - Undang Dasar Tahun 1945?

Untuk menjelaskan hal - hal tersebut, maka bagian ini akan menguraikan tentang pemanfaatan ruang gerak yang sempit terkait penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, penguatan kewenangan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dan penguatan institusional Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Bab IV. PENUTUP

Pada bagian bab ini berisikan tentang Kesimpulan yang merupakan jawaban singkat dari permasalahan hukum yang sudah disampaikan sebelumnya, dan Saran yang menguraikan secara pointer - pointer tentang upaya - upaya yang harus dilakukan terkait adanya kesimpulan yang dikemukakan.

BAB II