

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan setelah proses amandemen dari tahun 1999 – 2002. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia berdampak pada perubahan sistem ketatanegaraan serta semakin menegaskan prinsip demokrasi di Indonesia. Hal ini dikuatkan dengan pendapat Meyer (2003:i) yang mengatakan bahwa amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menguatkan praktik demokrasi di Indonesia.

Berkaitan dengan amandemen tersebut, Ali (2009:99) berpendapat bahwa amandemen juga berdampak pada perubahan hukum yang diikuti dengan *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* merupakan pengaturan terhadap kekuasaan negara, adanya pembatasan kekuasaan dan usaha untuk saling mengontrol antar lembaga negara, sehingga dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara. *Checks and balances* ditandai dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru pascaamandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

Proses sentralisasi dan ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah melahirkan berbagai gerakan separatis dan ketidakpuasan di berbagai daerah di Indonesia. Ketidakpuasan tersebut merupakan ancaman terhadap integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hasil dari gerakan Reformasi tahun 1998 adalah terbentuknya lembaga Dewan Perwakilan Daerah dengan tujuan agar pemerintahan pusat dapat mengikutsertakan daerah dalam kebijakan-kebijakan nasional. Thaib (2009:157) menyatakan:

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam konsep ketatanegaraan Indonesia digagas guna meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia ini tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan. Karenanya diharapkan terbentuknya lembaga negara Dewan Perwakilan Daerah, aspirasi daerah dapat lebih terakomodasi.

Salah satu upaya yang ditempuh untuk mengatasi kesenjangan pusat dan daerah adalah dengan melahirkan Dewan Perwakilan Daerah. Lembaga tersebut merupakan lembaga negara baru yang secara khusus menyuarakan aspirasi daerah. Loulembah (2006:131) juga mengemukakan pendapatnya yang berkaitan dengan hal tersebut, bahwa peningkatan wewenang Dewan Perwakilan Daerah memiliki tujuan untuk menjaga integrasi sosial, menghilangkan disparitas antar wilayah, mengatasi kesulitan distribusi ekonomi dan untuk membenah keadilan politik.

Pasca kelahiran Dewan Perwakilan Daerah, masalah kesenjangan antara pusat dan daerah tidak serta merta terselesaikan. Afirmasi terhadap

kelahiran Dewan Perwakilan Daerah tidak diimbangi dengan perangkat perundang-undangan yang efektif. Sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakibatkan pergeseran dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Sebagaimana dikemukakan Kansil dan Christine (2008:112), sebagai negara demokratis dan mengemban spirit konstitusionalisme, munculnya lembaga negara baru pasca amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertujuan menghasilkan pembagian kekuasaan negara (*distribution of power*).

Pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* yang muncul sebagai akibat dari amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan suatu fenomena yang harus diwaspadai. Hal tersebut memerlukan politik hukum yang tepat. Formasi legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Tetap diakomodasinya Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam lembaga legislatif turut berdampak pada ketidakjelasan sistem parlemen di Indonesia. Model parlemen di Indonesia kemudian dipersepsikan dalam beberapa model. Sebagian mengatakan model parlemen tiga kamar (*trikameral*), sebagian mengatakan model parlemen dua kamar (*bikameral*), dan sebagian lagi mengatakan model parlemen satu kamar (*unikameral*). Beragamnya persepsi tersebut tergantung dari sudut mana hal itu dinilai.

Keseluruhan penelitian ini membatasi model parlemen di Indonesia dengan model *bikameral*. Hal ini dikuatkan dengan pandangan Sulardi (2012:140) yang mengatakan bahwa arah *bikameral* telah terdapat dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) yang menentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. *Bikameral* di Indonesia memiliki ciri khas sebab Majelis Permusyawaratan Rakyat memayungi bukan keseluruhan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan keseluruhan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Formulasinya terdiri dari (beberapa) anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan (beberapa) anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Model *bikameral* terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan representasi hak politik masyarakat dan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan representasi hak daerah. Pembatasan ini dilandaskan pada sejarah rancangan kelahiran Dewan Perwakilan Daerah pada rapat Panitia *Ad Hoc* yang dihadiri oleh para pakar. Dewan Perwakilan Daerah dibentuk menyerupai Kongres yang diterapkan di Amerika Serikat yang terdiri atas *The House of Representative* dan *The Senate*. Menurut Thaib yang dikutip oleh Sulardi (2012:142), lembaga legislatif *bikameral* memiliki beberapa kelebihan, di antaranya:

1. Secara resmi mewakili beragam pemilih;
2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
3. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan

4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Indonesia pasca amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diadopsi bukan keseluruhan substansi sebagaimana model Kongres di Amerika Serikat, sehingga yang terjadi di Indonesia adalah *soft bicameral*. *Soft bicameral* terjadi ketika dalam dua lembaga yang sama-sama duduk dalam parlemen mempunyai peran yang tidak seimbang. Ketidakseimbangan peran ini di satu pihak bisa dalam bentuk jumlah anggota yang relatif tidak seimbang, dan di pihak lain adanya subordinasi tugas; peran salah satu kamar mendominasi parlemen.

Sebagaimana diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesudah amandemen, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki peran yang jauh lebih dominan (*superior*) dari pada Dewan Perwakilan Daerah (*inferior*). Fenomena *legislative heavy* menimbulkan persoalan terutama berkaitan dengan kewenangan yang begitu besar yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat menjadi lembaga tinggi negara yang memainkan peran strategis dan dominan dalam setiap pengambilan kebijakan dan proses legislasi.

Peran Dewan Perwakilan Rakyat yang terlalu dominan mengaburkan *checks and balances* (saling mengawasi dan keseimbangan antar lembaga negara), pesan utama dari negara yang mengemban jiwa konstitusionalisme. Pembagian kekuasaan dalam lembaga legislatif dengan menegaskan

kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah bertujuan agar tidak terjadi monopoli kekuasaan oleh salah satu organ tersebut.

Landasan konstitusional yang mengatur secara khusus peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen. Interpretasi terhadap Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 sangat beragam.

Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dikeluarkan, peran Dewan Perwakilan Daerah menurut Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) dipahami sebagai lembaga yang ter subordinasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Penegasan terhadap inferioritas Dewan Perwakilan Daerah dari Dewan Perwakilan Rakyat diperjelas 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.

Pasca kelahirannya, hingga sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dikeluarkan, Dewan Perwakilan Daerah sekadar menjadi lembaga pemberi pertimbangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan, memberi masukan dan

pertimbangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat yang berwenang mengeksekusi masukan dari Dewan Perwakilan Daerah.

Ditinjau dari konteks pembuatan undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah mengajukan usul Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan usulan tersebut dapat diterima atau ditolak. Selama kurun waktu dua belas tahun, sejak kelahirannya hingga kini, Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga “kelas dua” meskipun sama-sama merupakan lembaga tinggi negara dan sama-sama memperoleh gelar lembaga legislatif layaknya Dewan Perwakilan Rakyat. Bagi sebuah lembaga negara yang kelahirannya dimaksudkan untuk memperkuat *checks and balances*, rekam jejak Dewan Perwakilan Daerah *in concreto* memang jauh dari yang diharapkan.

Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 menafsirkan kata *dapat* dan frase *ikut membahas* dalam model penafsiran semantik. Tafsiran kata *dapat* terhadap Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah, 2013:13) adalah sebagai berikut:

Kata *dapat* dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau wewenang dari Dewan Perwakilan Daerah, karena itu bersifat hak subjektif Dewan Perwakilan Daerah *untuk mengajukan* atau *tidak mengajukan* rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah.

Ketentuan ini mempunyai korelasi linear dengan makna Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang menentukan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Kata *dapat* merupakan pilihan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Konstitusi Negara Indonesia kepada Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Dewan Perwakilan Daerah diberi pilihan untuk mengajukan atau tidak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Ketika pilihan tersebut dimanfaatkan oleh Dewan Perwakilan Daerah, maka mengandung makna imperatif bahwa rancangan undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah tidak boleh dimodifikasi atau dibonsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hal itu disebabkan yang diberi hak untuk memilih adalah Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak diberi imperatif untuk mereduksi hasil pilihan Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 juga menafsirkan frase *ikut membahas*. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 (Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah, 2013:29), frase *ikut membahas* menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah ikut terlibat membahas



rancangan undang-undang yang berhubungan dengan daerah mulai dari proses awal hingga akhir.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 yang menafsirkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berakibat terhadap perubahan 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. Jika ditelusuri lebih jauh, kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 tentu tidak serta-merta memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah bila dikomparasikan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, baik sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, tentu belum optimal dalam membangun *checks and balances* di lembaga legislatif sekaligus menimbulkan persoalan baru. *Pertama*, pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dikeluarkan, tidak ada aturan pelaksana atau undang-undang baru pengganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Akibatnya, Dewan Perwakilan Daerah tetap bergerak dalam keterbatasan karena peran legislasinya belum dituangkan secara rinci dalam undang-undang yang baru.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, ditentukan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Dampaknya ialah bahwa putusan Mahkamah Konstitusi harus langsung dilaksanakan sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang ditempuh.

Pascaputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, seharusnya langsung ditindaklanjuti dengan proses pembentukan undang-undang terkait. Jika tidak segera dibentuk undang-undang yang baru, produk undang-undang yang dihasilkan dengan mekanisme sebagaimana dilakukan sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 menjadi tidak sah sehingga batal demi hukum.

Tindakan yang dapat dilakukan agar rancangan undang-undang yang sekarang sedang diproses oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan daerah (otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah) tidak dinyatakan tidak sah sehingga batal demi hukum, maka secepatnya

membentuk undang-undang baru. Undang-undang baru yang dimaksud merupakan perbaikan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

*Kedua, checks and balances* dengan model parlemen *bikameral* tidak diakomodasi secara total dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Checks and balances* dalam kegiatan legislasi dapat tercipta apabila peran legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam keseluruhan atau sebagian besar aspek diakomodasi dalam konstitusi.

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah hanya dibatasi dalam urusan kedaerahan yakni: rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sementara kebijakan strategis lain seperti rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, Dewan Perwakilan Daerah hanya sebagai pemberi pertimbangan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat. Berkaitan dengan persoalan tersebut, Manan (2003:70) berpendapat:

Dewan Perwakilan Daerah hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari gagasan membentuk Dewan Perwakilan Daerah maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan. Gagasan badan perwakilan daerah dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan

undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekadar persoalan-persoalan daerah.

Konsep *berkaitan dengan persoalan daerah* mencakup seluruh unsur permasalahan yang ada di daerah. Dewan Perwakilan Daerah idealnya wajib turut aktif dalam seluruh rancangan undang-undang. Daerah, dalam hal ini melalui Dewan Perwakilan Daerah, bukan sekadar menaruh konsentrasi terhadap persoalan-persoalan daerah, tetapi daerah dilibatkan dalam proses kebijakan di pusat. Wajah dari keterlibatan daerah dalam kebijakan yang dibahas di pusat diejawantahkan dengan melibatkan unsur Dewan Perwakilan Daerah.

*Ketiga*, berhubungan dengan analisis kelemahan *kedua*, proses pembahasan rancangan undang-undang pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 mengakibatkan proses pembahasan secara tripartit tetapi dengan model yang tidak permanen. Maksudnya, model pembahasan rancangan undang-undang secara tripartit (yang dibahas oleh tiga lembaga: Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden) sejauh pembahasan rancangan undang-undang tersebut berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah tidak terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang di luar yang disebutkan tersebut. Model pembahasan

rancangan undang-undang secara *tripartit* (tidak permanen) ini sekaligus memberikan kesan bahwa Dewan Perwakilan Daerah masih ter subordinat dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dan melemahkan upaya optimalisasi *checks and balances* di lembaga legislatif.

*Keempat*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 telah mengusahakan optimalisasi peran Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi. Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam rancangan hingga pembahasan tingkat akhir atas rancangan undang-undang. Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah masih mendapat tantangan yakni kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mengeksekusi atau untuk menyetujui atau tidak menyetujui suatu rancangan undang-undang.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden mendapat wewenang konstitusional untuk memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang. Legitimasi terhadap Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif - lembaga pembentuk undang-undang - secara substansial tidak berujung pada kewenangan untuk mengeksekusi suatu rancangan undang-undang.

Upaya *checks and balances* tanpa daya eksekusi seperti *menggayung air dalam tempayan bocor*, yang artinya sia-sia. Sia-sia Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan

daerah; sia-sia Dewan Perwakilan Daerah terlibat aktif dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah dari Tingkat I sampai Tingkat II (terakhir), jika pada akhirnya yang berhak mengetuk palu-menyetujui atau menolak adalah Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. Usaha *checks and balances* semakin tidak berdaya ketika umumnya partai pemenang pemilihan umum legislatif (yang mayoritas anggotanya duduk di Senayan) adalah juga partai pemenang dalam pemilu Presiden.

Keseluruhan penelitian ini hendak menjelaskan substansi persoalan legislasi yang terjadi dalam lembaga Dewan Perwakilan Daerah dan mengeksplorasi kendala-kendala yang terjadi dalam mengupayakan *checks and balances* di lembaga legislatif, serta memaparkan analisis komprehensif yang bisa menjadi bahan pertimbangan dalam upaya memperkuat *checks and balances*.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana telah dipaparkan di atas, maka diangkat permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif?
2. Apa kendala-kendala peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif?

3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala yang berkaitan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif?

### C. Batasan Masalah

Permasalahan yang akan diteliti dalam tesis ini dibatasi dalam hal peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

Bertolak dari perumusan masalah yang diangkat dalam kaitannya dengan judul penelitian: “Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif”, *checks and balances* yang dimaksud adalah pengawasan dan keseimbangan peran legislasi antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat di lembaga legislatif. Terminologi *checks and balances* memang tidak dinyatakan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, semangat dasar yang menjiwai Konstitusi tersebut secara substansial berisikan relasi antara sesama warga negara, antar sesama lembaga negara dan antar lembaga negara dengan warga negara. Dengan kata lain, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan hak dan kewajiban bagi setiap warga dan setiap lembaga negara.

Batasan masalah untuk permasalahan pertama difokuskan pada peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini dikarenakan peran Dewan Perwakilan Daerah mencakup peran legislasi, peran dalam bidang anggaran

dan peran dalam bidang pengawasan. Apabila ditelusuri lebih jauh, pada dasarnya peran dalam bidang anggaran dan dalam bidang pengawasan juga mempunyai korelasi dengan peran legislasi. Secara umum, proses legislasi yang dilalui legislator mencakup tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang dan tahapan persetujuan dan pengundangan. Proses tersebut dilakukan secara berkesinambungan dan terangkum secara holistik.

Peran Dewan Perwakilan Daerah yang diangkat secara khusus dalam penelitian ini adalah peran dalam bidang legislasi. Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah meliputi beberapa hal, sebagai berikut:

1. Tahap perencanaan;
2. Tahap perumusan atau pembentukan;
3. Tahap pembahasan; dan
4. Tahap penyebarluasan.

Batasan masalah untuk permasalahan kedua, penelitian ini mencermati kendala-kendala peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif. Penelitian ini mendeskripsikan persoalan-persoalan yang ditemukan baik secara teoretis, yuridis, dan pelaksanaan atau penerapannya.

Batasan masalah untuk permasalahan ketiga, penelitian ini memberikan solusi terhadap persoalan yang terjadi seputar peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Upaya-upaya solutif menjadi rekomendasi untuk memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.



Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia hadir tidak sebagaimana yang diikhtiarkan pada saat menjelang kelahirannya pada tahun 2003. Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga tinggi negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga lain, termasuk Dewan Perwakilan Rakyat. Ditilik dari perannya dalam bidang legislasi, Dewan Perwakilan Daerah diberikan sejumlah peran yang terbatas. 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 mereduksi Dewan Perwakilan Daerah setara komisi-komisi dalam Dewan Perwakilan Daerah dengan peran legislasi yang tidak lebih dari sekadar pemberi pertimbangan.

Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan Nomor 92/PUU/2012 yang mengubah dan membatalkan sejumlah pasal dalam kedua Undang-Undang di atas. Namun, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 tidak secara niscaya mampu membangun secara substansial prinsip *checks and balances* dalam lembaga legislatif di Indonesia. Keseluruhan penelitian ini juga akan melihat dampak dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dan pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif di Indonesia.

#### D. Keaslian Penelitian

Penulisan ini merupakan hasil karya asli, bukan duplikasi dari karya tulis lain. Sejauh pengamatan penulis, belum ada penulisan tesis sebelumnya yang meneliti dan mengkaji tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif. Namun ada tiga tesis yang sebelumnya telah membahas tentang Dewan Perwakilan Daerah. Lebih jelasnya dapat diuraikan pada bagian berikut ini:

1. Tesis Perbandingan I

a. Identitas Peneliti

Nama : Permai Yudi

Universitas : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum

Universitas Sumatera Utara Medan

Tahun : 2012

b. Judul Tesis: Sistem Kameralisme dalam Parlemen Indonesia

(Kajian Hukum Normatif terhadap Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia)

c. Rumusan Masalah

- 1) Apa yang menjadi latar belakang lahirnya *kameralisme* dalam parlemen suatu negara?
- 2) Bagaimana pelaksanaan sistem *bikameral* dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia?

- 3) Bagaimana kedudukan dan peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan *checks and balances*?

d. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui apa yang menjadi latar belakang lahirnya kameralisme dalam parlemen suatu negara.
- 2) Untuk mengetahui pelaksanaan sistem *bikameral* dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia.

e. Hasil Penelitian

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia selalu membawa pertanyaan mengapa lembaga tersebut perlu ada, apa dasar filosofisnya atau gagasan apa yang menghendaki dilahirkannya lembaga baru tersebut. Dewan Perwakilan Daerah dibentuk berdasarkan Pasal 22C, Pasal 22D perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan keberadaannya diatur dalam Pasal 2 ayat (1) perubahan keempat yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah terkait erat dengan sistem perwakilan dalam parlemen Indonesia. Permasalahannya adalah apa yang menjadi latar belakang lahirnya *kameralisme* dalam parlemen suatu negara, bagaimana pelaksanaan sistem *bikameral*

dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, bagaimana kedudukan dan peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan *checks and balances*. Permasalahan dibahas dengan menggunakan metodologi penelitian normatif, sedangkan teori yang digunakan adalah teori yang dikemukakan oleh Montesquieu dan Jean Jacques Rousseau.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam parlemen Indonesia, menggambarkan bahwa parlemen Indonesia terdiri atas dua majelis atau dua kamar. Penentuan apakah sistem parlemen satu kamar, dua kamar tidak dapat didasarkan pada landasan negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan bentuk sistem pemerintahan, melainkan oleh sejarah ketatanegaraan negara.

Parlemen Indonesia harus menempatkan lembaga-lembaga negara dalam legislatif memiliki kewenangan yang sama dan fungsi yang sama kuat, sehingga struktur ketatanegaraan sesuai dengan teori pemisahan kekuasaan (*trias politica*), teori kedaulatan rakyat (demokrasi), dan terlaksananya prinsip saling mengawasi atau saling mengontrol (*checks and balances*), baik secara internal parlemen maupun eksternal parlemen. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diamandemen lagi.

f. Ciri Khas yang Membedakan Penelitian ini dengan Penelitian Permai Yudi

Penelitian Permai Yudi secara spesifik menyelidiki sejarah munculnya *kameralisme* di Indonesia dan pelaksanaannya di negara Indonesia. Kekhasan yang membedakan penelitian ini dengan penelitian Permai Yudi ialah keseluruhan penelitian ini mengkaji peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah, sementara penelitian Permai Yudi secara umum mengkaji Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dari aspek historis dan penerapannya sekarang. Selain itu, kajian penelitian ini hendak mengetahui dampak peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 telah membatalkan sejumlah pasal yang terdapat 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 yang telah memarginalkan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Penelitian ini secara spesifik mengkaji upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012.

## 2. Tesis Pemandang II

### a. Identitas Peneliti

Nama : Ahmad Sukron Jazuli

Universitas : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum

Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

Tahun : 2011

### b. Judul Tesis: Urgensi Penguatan Fungsi Legislasi Dewan

Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem *Checks and Balances* antara Dewan Perwakilan Rakyat

### c. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimanakah kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
- 2) Apa urgensi penguatan fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
- 3) Bagaimanakah langkah-langkah penguatan kapasitas dan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

### d. Tujuan Penelitian

Secara obyektif, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan khazanah ilmu pengetahuan hukum. Hasil penelitian ini diharapkan pula dapat mengetahui secara komprehensif mengenai sistem pemerintahan yang

berlaku di Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terkhusus Hukum Tata Negara, yang berkaitan dengan penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Indonesia dalam sistem *checks and balances* antar Lembaga Negara (legislatif).

e. Hasil Penelitian

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengubah struktur parlemen. Lembaga baru yang muncul melalui amandemen ketiga salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yaitu dalam rangka memperkuat *checks and balances* dan restrukturisasi parlemen menjadi *bikameral*.

Perbedaan mendasar Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terletak pada hakikat kepentingan yang diwakili masing-masing. Namun, faktanya, Dewan Perwakilan Daerah telah lahir, tapi sepenuhnya belum hadir. Dewan Perwakilan Daerah bisa dianggap antara 'ada dan tiada'. Karenanya, mempertahankan eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dengan fungsi dan kewenangan seperti saat ini tidak ada gunanya (inefisiensi). Dengan fakta ini, pilihan terhadap Dewan Perwakilan Daerah hanya dua opsi, Dewan Perwakilan Daerah dibubarkan atau Dewan Perwakilan Daerah diperkuat.

f. Ciri Khas yang Membedakan Penelitian ini dengan Penelitian Ahmad Sukron Jazuli

Penelitian Ahmad Sukron Jazuli secara spesifik mengkaji kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ahmad Sukron Jazuli dalam salah satu rekomendasinya menyatakan bahwa perlu dilakukan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah.

Hal ini berarti bahwa penelitian Ahmad Sukron Jazuli dibuat sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012. Hal inilah yang secara spesifik membedakan kajian penelitian ini dengan penelitian Ahmad Sukron Jazuli. Penelitian ini justru mengkaji peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 khususnya pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 dalam upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

3. Tesis Pembeding III

a. Identitas Peneliti

Nama : Salman

Universitas : Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

Tahun : 2012



b. Judul Tesis: Gagasan Sistem Perwakilan Indonesia dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Reformasi (Studi terhadap Penguatan Dewan Perwakilan Daerah)

c. Rumusan Masalah

- 1) Bagaimana sistem lembaga perwakilan di Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
- 2) Apa kelebihan serta kekurangan sistem lembaga perwakilan Indonesia sekarang?
- 3) Bagaimana konsepsi yang ideal sistem perwakilan di Indonesia dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia?

d. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai beberapa tujuan, yaitu pertama, menjelaskan keadaan sistem lembaga perwakilan di Indonesia setelah perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dikhususkan pembahasannya pada lembaga perwakilan di tingkat pusat saja, bukan lembaga perwakilan di daerah. Sedangkan tujuan yang kedua adalah menemukan kelebihan dan kekurangan sistem perwakilan Indonesia. Tujuan terakhir adalah mencari serta menformulasikan sistem parlemen yang sesuai dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.

e. Hasil Penelitian

Penulisan tesis ini dilatarbelakangi oleh adanya disparitas antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Disparitas ini bisa dilihat pada terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) sebagai wakil daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah masing-masing. Bahkan kebanyakan kalangan menyebut Dewan Perwakilan Daerah sebagai *co-legislator* atau acap disebut juga dengan *staf ahli* Dewan Perwakilan Rakyat. Julukan ini diberikan karena Dewan Perwakilan Daerah hanya mempunyai kewenangan sebatas merancang dan membahas rancangan undang-undang tertentu bersama Dewan Perwakilan Rakyat, tidak sampai pada tahap persetujuan.

Kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah jauh lebih kecil bila melihat kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan maupun fungsi anggaran. Di samping itu, keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai *rumah bersama* anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah juga secara struktural bersifat permanen karena memiliki pimpinan, kesekretariatan dan alat kelengkapannya sendiri, sehingga dengan demikian parlemen Indonesia secara struktural berbentuk *trikameral*, secara formal *bikameral* dan secara praktis *unikameral*.

Berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, kurang besarnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah bisa menyebabkan disintegrasi bangsa. Hal ini dikarenakan daerah bisa melakukan gerakan separatis apabila kesewenang-wenangan terus diterima akibat kebijakan pusat tidak melibatkan daerah, melalui Dewan Perwakilan Daerah, baik sebagai pembuat regulasi maupun melakukan pengawasan.

f. Ciri Khas yang Membedakan Penelitian ini dengan Penelitian Salman

Penelitian Salman secara spesifik mengkaji sistem perwakilan pusat yang berlaku di Indonesia. Ia mengkaji lembaga-lembaga perwakilan meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Perbedaan mendasar penelitian ini dengan penelitian Salman terletak pada peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang secara spesifik menjadi obyek penelitian ini. Jika Salman menelusuri tiap lembaga perwakilan tersebut, maka penelitian ini hanya menfokuskan pada Dewan Perwakilan Daerah khususnya peran legislasi.

**E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini mencoba menyodorkan sebuah kerangka atau paradigma berpikir, di dalamnya terdapat proses berpikir tentang sumbangan lembaga ilmiah ini bagi sebuah transformasi hukum ketatanegaraan. Keseluruhan penelitian tentang Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah

dan Pengaruhnya terhadap Upaya Memperkuat *Checks and Balances* di Lembaga Legislatif diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini secara teoretis diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan dan pemahaman ilmu hukum pada umumnya dan ilmu hukum tata negara khususnya, mengenai fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan pengaruhnya terhadap upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

2. Manfaat Praktis

- a. Manfaat bagi Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah (eksekutif dan legislatif) dalam merancang peraturan tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dengan selalu memperhatikan prinsip *checks and balances*. Penelitian ini juga memberikan sejumlah gagasan bagi pemerintah jika amandemen kelima terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilaksanakan.

- b. Manfaat bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang peran Dewan Perwakilan Daerah terutama dalam upaya memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

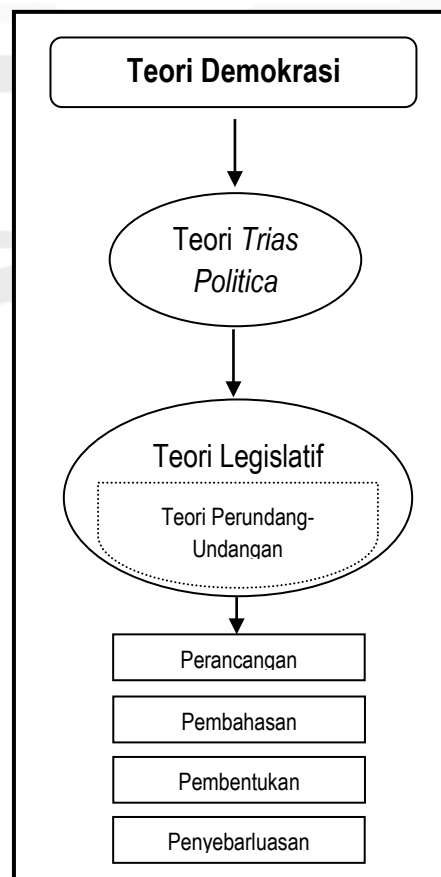
## F. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan mengkaji peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah;
2. Mengetahui dan mengkaji kendala-kendala peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif; dan
3. Mengetahui dan mengkaji upaya untuk mengatasi kendala-kendala yang berkaitan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

## G. Landasan Teori

Tabel 1: Penggunaan Landasan Teori



Teori demokrasi, teori *trias politica*, teori legislatif dan teori perundang-undangan merupakan landasan teoretis yang digunakan dalam penelitian ini. Teori demokrasi merupakan *grand theory*, sebab demokrasi sebagaimana diartikan sebagai kekuatan rakyat, dijadikan sebagai acuan dasar yang memunculkan teori *trias politica*, teori legislatif dan teori perundang-undangan. Teori *trias politica* ditempatkan sebagai *middle theory*, sebab kerangka konseptual yang memunculkan adanya pembagian kekuasaan berawal dari tujuan membangun sebuah negara yang demokratis.

Pembagian kekuasaan ke dalam tiga ranah, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif, merupakan perwujudan dari kehendak rakyat. Salah satu unsur dalam teori *trias politica* ialah adanya lembaga legislatif. Oleh karena itu, kerangka konseptual yang mendasari kiprah lembaga legislatif akan dikaji melalui teori legislatif. Teori legislatif di dalamnya mengandung satu unsur penting yakni teknik perundang-undangan, yang kemudian akan dikaji dalam teori perundang-undangan. Penelitian ini menggunakan teori perundang-undangan sebagai *applied theory*, sebab melalui teori perundang-undangan akan dikaji unsur-unsur yang harus diperhatikan dalam membentuk suatu perundang-undangan yang baik.

## 1. Teori Demokrasi

### a. Gagasan Dasar Teori Demokrasi

Teori demokrasi yang digunakan dalam penelitian ini ialah teori demokrasi menurut Robert A. Dahl. Berdasarkan hasil penelitiannya, Dahl (1992:164-174) mengemukakan empat kriteria untuk proses demokrasi antara lain:

- 1) Partisipasi Efektif  
Warga negara harus memiliki kesempatan yang cukup dan kesempatan yang sama untuk mengemukakan pilihan mereka sepanjang dilakukannya pembuatan kesepakatan atau keputusan yang sifatnya mengikat;
- 2) Persamaan Suara pada Tahap Pemutusan  
Ketika sampai pada tahap hendak mengambil keputusan bersama, semua warga negara harus diberi kesempatan yang sama untuk menyatakan pilihan mereka. Pilihan mereka harus dipertimbangkan ketika hendak mengambil keputusan;
- 3) Pemahaman yang Arif  
Prosedur untuk membuat keputusan sepantasnya dinilai menurut kesempatan yang diberikan kepada warga negara untuk memperoleh pemahaman tentang cara dan tujuan; dan
- 4) Pengawasan Agenda  
Kriteria pengawasan mengandaikan bahwa rakyat memenuhi syarat untuk memutuskan hal-hal mana saja yang memerlukan atau tidak memerlukan keputusan yang mengikat, dari masalah-masalah yang memerlukannya rakyat harus memenuhi syarat untuk bisa memutuskan sendiri, dan syarat-syarat yang harus dipenuhi kalau rakyat melimpahkan wewenang.

Partisipasi efektif mencakup keikutsertaan setiap warga dalam proses pemilihan para pejabat yang memegang kendali terhadap segala keputusan konstitusional. Hal ini diperlihatkan melalui keterlibatan warga dalam pemilihan umum (pemilu) yang memilih wakil rakyat (legislatif) dan presiden beserta wakilnya (eksekutif) dan pemilihan

kepala daerah. Selain itu, aspek partisipasi efektif juga menyangkut hak warga untuk membentuk perkumpulan-perkumpulan atau organisasi-organisasi.

Persamaan suara pada tahap pemutusan mencakup ruang-ruang kebebasan bagi warga untuk menyatakan pendapat tanpa halangan dan ancaman. Pemahaman yang arif berarti warga diberi peluang untuk mengakses informasi-informasi sehingga mereka mempunyai kualitas pemahaman ketika hendak diikutsertakan dalam pengambilan kebijakan. Pengawasan agenda mencakup ruang bagi warga untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Pengawasan terhadap pelaksanaan pemerintahan meliputi organ yang profesional di bidangnya dan bersifat otonom (yudikatif) dan media massa sebagai ruang publik yang mengakomodasi pendapat-pendapat warga.

Demokrasi berasal dari asal kata *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* yang berarti pemerintahan atau kekuasaan, sehingga arti keseluruhan menjadi pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat. Rakyat menjadi subyek utama sebuah negara, dan pelbagai organ negara yang menjalankan kekuasaan mengemban amanah rakyat. Ditilik dalam konteks kehidupan bernegara, demokrasi mengandaikan akses terhadap empat syarat sebagaimana digagaskan oleh Robert Dahl yakni partisipasi efektif dari seluruh rakyat, adanya persamaan suara, pemahaman yang arif dan pengawasan oleh masyarakat. Akses rakyat



terhadap keempat kriteria tersebut mempengaruhi kualitas demokrasi dalam sebuah negara.

Demokrasi memberikan posisi penting bagi rakyat, meski secara operasional di pelbagai negara tidak sama (Mahfud, 1999:7). Perbedaan penerapan demokrasi disesuaikan dengan penafsiran masing-masing negara terhadap konsep pemisahan kekuasaan lembaga-lembaga negara. Dunia mengenal sistem presidensial, sistem parlementer, sistem referendum (badan pekerja) dan sistem campuran antara presidensial dan parlementer. Perbedaan operasionalisasi sistem kekuasaan suatu negara tidak menghilangkan aspek rakyat sebagai roh dari sebuah negara.

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan oleh, dari dan untuk rakyat. Walaupun demikian, kompleksitas persoalan suatu negara yang meliputi aspek wilayah yang luas dan pluralisme manusia mengakibatkan demokrasi dikemas dalam bentuk perwakilan (representatif). Demokrasi, dalam arti yang sesungguhnya dan sebagaimana dinyatakan dalam *polis-polis* di Yunani, seluruh masyarakat mengambil peran aktif dalam pemerintahan (demokrasi langsung). Pada masa modern (kini), keterlibatan masyarakat secara tegas dalam sistem pemerintahan tidak bisa dijalankan karena aspek luas wilayah sebuah negara dengan pluralitas manusianya. Perbedaan tersebut melahirkan lembaga negara, seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang pada dasarnya bertugas mengemban amanah rakyat.

Demokrasi dan hukum (konstitusi) pada masa modern selalu beriringan. Hukum (konstitusi) dibutuhkan untuk mengatur operasionalisasi kekuasaan dalam sebuah negara demokratis. Hukum (konstitusi) selain mengatur operasionalisasi kekuasaan, juga merupakan manifestasi dari keseluruhan hak-hak rakyat, seperti hak asasi manusia. Hal ini untuk mempertegas hakikat sebuah negara sebagai *locus* implementasi dari kontrak sosial individu-individu (masyarakat).

Robert A. Dahl telah mengemukakan gagasan tentang kriteria proses membentuk demokrasi. Demokrasi tidak semata-mata menyangkut keterlibatan aktif masyarakat dalam pemilihan umum, atau menyangkut pola pemerintahan yang pro-rakyat, melainkan secara substansial menyangkut kualitas masyarakat ketika mengambil bagian dalam proses tersebut. Menurut pendapat Strong (1996:259), demokrasi bukan hanya cara untuk memerintah, tetapi suatu kondisi masyarakat.

Sebuah negara yang demokratis tidak selalu identik dengan tatacara pemerintahan yang demokratis yang cenderung hanya bergerak pada ranah pemerintahan secara administratif. Kondisi masyarakat yang dimaksudkan adalah masyarakat yang berpengetahuan, berilmu. Secara substansial kualitas politik masyarakat dalam sebuah negara demokratis dinyatakan dalam bentuk kualitas atau pemahaman masyarakat atas isu-isu yang berkembang di negaranya.

Tugas negara adalah menciptakan peluang bagi masyarakat agar mampu mengakses media peningkatan pengetahuan. Secara praktis, penerapan demokrasi harus diimbangi dengan pengetahuan masyarakat tentang demokrasi yang baik. Maka masyarakat yang demokratis berhak terhadap akses pendidikan dan media publik yang netral, selain bahwa mereka berhak terlibat dalam Pemilu. Kemudahan mengakses pendidikan dan media publik berarti masyarakat - secara ekonomi - telah mapan. Sebagaimana beredar pernyataan bahwa logika bisa bekerja jika disokong kondisi logistik yang memadai. Wacana tentang demokratis selalu berkorelasi secara holistik dengan pelbagai aspek yang menunjang agar demokrasi tersebut dapat diimplementasikan secara optimal.

b. Korelasi Teori Demokrasi dengan Penelitian ini

Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi, sekarang sedang mengalami perubahan. Sebagai negara demokrasi, Indonesia juga mengedepankan hukum sebagai alat untuk memperlancar penyerapan demokrasi. Demokrasi dan hukum di negara Indonesia justru masih memberi kesan tidak menjalankan misi substantif. Tidak jarang terjadi bahwa hukum justru menjadi wadah untuk membenarkan tindakan atau sistem yang tidak demokratis. Pereduksian terhadap Dewan Perwakilan Daerah merupakan satu dari sekian tanda yang memperlihatkan bahwa hukum justru dijadikan alat pembenaran formal terhadap sistem

yang tidak demokratis. Marginalisasi terhadap Dewan Perwakilan Daerah lantas dianggap benar, karena diwadahi dalam undang-undang.

Logika berpikir para pengambil kebijakan (terutama di bidang hukum) masih kuat mengedepankan semangat prosedural, dan jauh dari upaya progresif. Justifikasi terhadap sistem yang tidak demokratis melalui undang-undang adalah sesat pikir, karena mengabaikan asas kedaulatan rakyat. Kehendak umum rakyat harusnya menjadi pola yang lazim yang ditempatkan sebagai titik konsentrasi dari seluruh kegiatan legislasi.

Teori demokrasi menempatkan dua hal utama yakni partisipasi efektif dan kesamaan suara pada saat pengambilan keputusan. Jika dikorelasikan dengan lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, maka, ada tendensi tidak diakomodirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam tahap eksekusi untuk mensyahkan undang-undang. Secara substansial, peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang terbatas pada proses pembahasan tanpa daya eksekutor menjadi representasi dari pengingkaran terhadap semangat demokrasi di lembaga legislatif.

Berbicara tentang *checks and balances* di lembaga legislatif berarti adanya *double check* antara dua lembaga yang berbeda tetapi mengawasi sebuah tema yang sama yakni materi perundangan. Demokrasi dalam lembaga legislatif bertujuan agar tidak terjadi tirani di lembaga tersebut. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Daerah menjadi

kamar penyeimbang terhadap Dewan Perwakilan Rakyat dalam tiap konstelasi pembuatan undang-undang.

## 2. Teori *Trias Politica*

### a. Gagasan Dasar Teori *Trias Politica*

Montesquieu memperkenalkan kepada dunia gagasan tentang pemisahan kekuasaan. Gagasan tentang pemisahan kekuasaan berawal dari refleksi Montesquieu seputar dua sifat dasar manusia ketika berhadapan dengan ikhwil kekuasaan. Pendapat Montesquieu tentang dua sifat manusia tersebut dikutip oleh Soehino (1986:239) sebagai berikut:

- 1) Bahwa orang itu senang akan kekuasaan, apabila kekuasaan itu dipergunakan atau diperuntukkan bagi kepentingan dirinya sendiri;
- 2) Bahwa sekali orang itu memiliki kekuasaan, ia senantiasa ingin meluaskan serta memperbesar kekuasaan tersebut.

Kecenderungan dasar manusia ketika berhadapan dengan kekuasaan bisa diatasi dengan sebuah sistem yang memisahkan masing-masing kekuasaan pada masing-masing organ. Pemisahan kekuasaan inilah yang mendorong Montesquieu melahirkan gagasan terkenal *trias politica*, di antaranya kekuasaan untuk menentukan peraturan (organ legislatif), kekuasaan untuk melaksanakan peraturan (organ eksekutif), dan kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan peraturan (organ yudikatif).

Poin penting yang menjadi dasar pemikiran pemisahan kekuasaan adalah adanya kecenderungan karakter dasar manusia ketika menerima

kekuasaan. Manusia memiliki potensi menyalahgunaan kekuasaan, dan karena itu, perlu pemisahan kekuasaan dalam bentuk beberapa cabang kekuasaan. Gagasan *Trias Politica* Montesquieu atau yang kerap disebut dalam terminus *trichotomy*, kemudian ditafsir secara beragam oleh beberapa negara, mulai dari Amerika Serikat yang mengembangkan sistem presidensial; negara-negara Eropa Barat yang mengembangkan sistem parlementer; dan Swiss yang mengembangkan sistem badan pekerja (referendum). Meski konsep *Trias Politica* menimbulkan tafsir yang beragam, tetapi semangat dasar dari gagasan ini ialah mencegah kemungkinan bertumpuknya kekuasaan hanya pada sebuah organ kekuasaan.

Pencegahan bertumpuknya kekuasaan diupayakan dalam dua bentuk pembatasan di antaranya: *pertama*, pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya; *kedua*, pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut (Chaidir dkk, 2010:149). Menyangkut isi karena berkaitan dengan tugas dan wewenang dari pelbagai organ negara; menyangkut waktu yakni berkaitan dengan waktu jabatan pemegang kekuasaan organ-organ negara. Pembatasan kekuasaan merupakan hasil konsensus dari mayoritas rakyat dan dilembagakan dalam konstitusi negara.

b. Korelasi Teori *Trias Politica* dengan Penelitian ini

Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan dua pranata perwakilan di Negara Indonesia. Keduanya

sama-sama dipilih langsung oleh rakyat dan mewakili rakyat. Keberadaan keduanya tidak sekadar menyatakan bahwa secara institusional mereka hadir-nyata di Indonesia. Namun, yang terpenting adalah keduanya sebagai lembaga yang mewakili rakyat harus mengedepankan kehendak rakyat dengan energi yang optimal (dedikasi terbaik).

Semangat dasar yang melatarbelakangi Montesquieu mengutarakan konsep *Trias Politica* adalah adanya kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan oleh manusia (*abuse of power*). Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah yang menambah deretan lembaga tinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga tidak terlepas dari konsep pembatasan kekuasaan. Namun, syarat-syarat pembatasan kekuasaan dalam konteks kehadiran Dewan Perwakilan Daerah tidak diserap secara optimal. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah menjadi lembaga subordinat dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Tahap perencanaan, pembentukan, pembahasan, dan penyebarluasan serta pengesahan merupakan rangkaian proses legislasi yang juga merupakan bentuk saringan terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pihak. Dimasukkannya Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi berarti memadukan dua lembaga yang berbeda secara struktur tetapi bergerak dalam satu poros yakni menyaring (*filter*) aspirasi rakyat ke dalam produk perundangan. *Double check system* ini diharapkan mampu membendung tirani Dewan

Perwakilan Rakyat yang selama ini diasosiasikan sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kuasa penuh dalam pembentukan undang-undang.

Selain itu, wacana tentang pembagian kekuasaan (*separation of power*) selalu bersinggungan dengan konsep *checks dan balances*. Pembagian atau pemisahan kekuasaan dapat berjalan optimal apabila tiap pos kelembagaan setara satu terhadap yang lain, dan dari situ masing-masing lembaga dapat menjalankan misi untuk saling mengontrol. Wacana pembagian atau pemisahan kekuasaan tanpa keseimbangan kekuasaan, bertendensi pada tirani dan menciptakan rezim otoriter. Kekuasaan otoriter pada dasarnya sulit dikontrol, sebab tidak ada subjek penanding lain yang memiliki kuasa setara dengannya.

### 3. Teori Legislatif

#### a. Gagasan Dasar Teori Legislatif

Teori legislatif yang digunakan dalam penelitian ini yakni teori legislatif yang bersumber dari pemikiran C. F. Strong. Wacana tentang legislatif selalu berkorelasi dengan konsep tentang demokrasi. Demokrasi secara tegas dinyatakan dalam bentuk keterlibatan rakyat (*demos*) sebagaimana yang dipraktikkan pada *polis-polis* di Yunani. Rakyat yang terdapat pada polis-polis di Yunani berpartisipasi secara langsung dalam sistem pemerintahan. Hal ini beralasan karena wilayah *polis* yang sempit dan dengan jumlah penduduk yang sedikit. Negara-negara modern saat ini menerapkan demokrasi representatif, demokrasi



perwakilan. Jumlah manusia yang banyak dan tersebar, wilayah yang luas dan pluralisme kehidupan sosial-budaya mengakibatkan demokrasi perwakilan menjadi sistem yang tepat untuk diterapkan. Demokrasi secara substansial hendak menunjukkan bahwa rakyat menjadi pusat dan tujuan dari kekuasaan.

Strong (1966:11) mengemukakan bahwa lembaga legislatif merupakan kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan hukum. Pembuatan hukum oleh lembaga Legislatif merupakan kristalisasi dari aspirasi masyarakat. Lembaga legislatif berperan menyerap aspirasi rakyat dan merumuskannya dalam bentuk hukum. Lembaga eksekutif menjalankan hukum tersebut, dan lembaga yudikatif bertugas menghukum para pelanggar hukum. Lembaga legislatif memainkan peran penting, karena bermula dari hukum yang dibuatnya maka roda eksekutif dan yudikatif bisa bergerak.

Strong (1966:165) berpendapat bahwa negara-negara besar pada era modern jarang menerapkan model legislatif *unikameral*. Eksperimen penerapan legislatif *unikameral* telah dijalankan oleh Negara Inggris dan Negara Perancis. Kegagalan *unikameral* pada kedua negara tersebut berakhir dengan dibentuknya model legislatif *bikameral*. Penerapan model legislatif *bikameral* cenderung diidentikkan dengan konsep negara federal. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa tidak sedikit juga negara-negara unitaris (negara-negara kesatuan) yang sukses menerapkan model legislatif *bikameral*.

Negara Perancis dan Italia adalah dua contoh negara kesatuan yang menerapkan konsep legislatif *bikameral*.

Penerapan model legislatif *bikameral* tidak identik dengan konsep federalisme, tetapi secara substansial merupakan tuntutan perubahan zaman dan konsekuensi kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Masyarakat modern membutuhkan produk perundang-undangan yang tidak sekadar ada, melainkan harus menyerap kompleksitas aspirasi masyarakat yang tersebar dalam tiap wilayah. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi harus beriringan dengan produk hukum yang akomodatif. Strong (1996:267) berpendapat bahwa hadirnya kamar kedua dalam lembaga legislatif bertujuan untuk:

dapat mencegah pengesahan undang-undang yang tergesa-gesa dan tidak terencana secara matang oleh satu majelis; perasaan sebagai kekuasaan yang tak terbatas pada pihak satu majelis, kesadaran sebagai satu-satunya kekuasaan untuk dimintai nasihat dapat menyebabkan penyalahgunaan kekuasaan dan tirani; sebaiknya setiap saat harus ada pusat resistensi terhadap kekuasaan yang dominan dalam suatu negara.

Perancis adalah negara kesatuan yang menerapkan model legislatif *bikameral*. Dahulu, pemilihan kamar kedua di Perancis dibuat secara tidak langsung (bukan pemilu langsung), tetapi sekarang pemilihan kamar kedua dilakukan melalui pemilu langsung. Secara substansial, kamar kedua yang diterapkan di Perancis bertujuan untuk menentukan keseimbangan kekuatan politik di pemerintahan pusat dan mengakomodasi suara-suara dari utusan-utusan kota. Hal yang sama

juga menjadi titik tolak pemikiran dalam menerapkan model legislatif *bikameral* di Italia.

b. Korelasi Teori Legislatif dengan Penelitian ini

Kerangka pemikiran tentang legislatif yang bersumber dari pandangan C. F. Strong mempunyai korelasi terhadap Dewan Perwakilan Daerah. Dalam penelitiannya, C. F. Strong meneliti penerapan praktek parlemen di beberapa negara besar di dunia. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa sebagian besar negara di dunia menerapkan parlemen *bikameral*.

Keunggulan dari praktek parlemen *bikameral* yang umumnya diejawantahkan di negara-negara di dunia akan dipetakan dengan hadirnya kamar kedua (Dewan Perwakilan Daerah) di Negara Indonesia. Pembuktian efektivitas hadirnya kamar kedua di negara-negara lain akan memberikan masukan (*das sollen*) bagi praktik Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012, terjadi perubahan terhadap peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah, baik dalam tahap perencanaan, pembentukan, pembahasan, dan penyebarluasan semakin ditegaskan. Penegasan ini sekurang-kurangnya semakin merujuk pada ideal *bikameralisme* seperti yang sudah dipraktikkan di negara-negara dengan model parlemen dua kamar di dunia.

#### 4. Teori Perundang-Undangan

##### a. Gagasan Dasar Teori Perundang-Undangan

Teori perundang-undangan yang dipakai dalam penelitian ini berasal dari pandangan Jeremy Bentham dan Vincent Crabbe. Gagasan Bentham dalam *Theory of Legislation* menekankan pada tujuan pemerintah dan tujuan hukum yang semestinya ditujukan bagi kebahagiaan terbesar komunitas atau kebahagiaan masyarakat (Bentham, 1979:25). Bentham hendak menjembatani hukum dengan masyarakat, bahwa tujuan legislator membuat undang-undang ialah untuk kebaikan publik. Kebaikan publik ini berkaitan dengan manfaat umum, tetapi prinsip manfaat kerap dinyatakan secara kabur karena prinsip manfaat umum tidak pernah menghasilkan penalaran yang seragam dan logis.

Crabbe (1994:7) berpendapat, *“in the modern state the enactment of legislation is primarily a function of the government. Governments cannot conduct policies of state in any meaningful sense without the capacity to govern”*. Bagi negara modern, pemerintah – pertama dan utama – harus membuat undang-undang, dan karena itu pemerintah menjalankan kekuasaan dan pelbagai kebijakan berdasarkan batasan-batasan dan amanah yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Crabbe (1994:8) lebih lanjut mengemukakan tiga hal dasar yang penting diperhatikan oleh Lembaga Legislatif dalam membuat perundang-undangan yang baik:

*Firstly, the formulation of the policy that leads to the enactment of an Act of Parliament.*

*Secondly, the research undertaken by the sponsor of the Bill which becomes the Act.*

*Thirdly, the technical aspect of the matter, that is to say, the drafting of the Bill which becomes an Act of Parliament.*

Crabbe mengemukakan bahwa ketika lembaga legislatif hendak membuat sebuah produk perundang-undangan maka mereka harus cerdas menangkap persoalan yang terjadi, agar kemudian persoalan tersebut ditanggapi dengan merancang kebijakan-kebijakan dalam bentuk perundang-undangan. Pembahasan tentang perundang-undangan tidak dilepaskan dari konteks politik hukum. Politik hukum yang dimaksudkan ialah proses pembuatan undang-undang yang partisipatif, yakni melibatkan segala unsur kelompok-kelompok sosial dalam masyarakat.

Pirmansyah (2007:25) berpendapat bahwa secara substansi politik hukum perundang-undangan meliputi pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, dan pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada. Dengan kata lain, lembaga legislatif harus tanggap terhadap gejala-gejala yang terjadi dalam masyarakat.

Hal penting ketika membuat undang-undang juga berkaitan dengan penyokong yang berhubungan dengan dana dan data. Objek kajian penelitian (naskah akamedik) dalam merancang perundang-undangan harus menyerap aspek filosofis dan sosial dalam masyarakat.

Artinya, sebuah produk undang-undang harus menyentuh masyarakat karena undang-undang merupakan hasil kristalisasi dari aspirasi masyarakat. Terakhir, hal-hal teknis yang berkaitan dengan penulisan naskah undang-undang.

Perundang-undangan yang baik adalah perundang-undangan yang mengakomodasi harapan mayoritas masyarakat. Sebagaimana sebuah negara terbentuk dari kontrak sosial individu-individu untuk membentuk sebuah komunitas bernama negara, maka pelbagai kebijakan harusnya merupakan kristalisasi dari aspirasi masyarakat.

b. Korelasi Teori Perundang-Undangan dengan Penelitian ini

Peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang, mulai dari hierarki tertinggi hingga aturan pelaksana. Pada saat menelaah pengaturan hukum tentang peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan dikorelasikan dengan teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini sebelumnya, akan diperoleh gambaran sejumlah hal yang bisa saling mengafirmasi sekaligus saling meniadakan.

Dewan Perwakilan Daerah hadir di Indonesia sebagaimana praktik senat di negara-negara lain. Namun, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah tersebut tidak diimbangi dengan perannya yang optimal di bidang legislasi. Apabila dipetakan dengan teori perundang-undangan, maka ada jarak antara undang-undang yang mengatur peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan hakikat keterwakilan Dewan Perwakilan Daerah yang sebenarnya.

Pengaturan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah baik dalam Undang-Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 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 memberikan gambaran bahwa politik hukum dalam pembuatan perangkat aturan tidak optimal mengacu pada aspirasi masyarakat. Produk legislasi di Indonesia masih sarat kepentingan kelompok dan jauh dari kehendak rakyat sebagai titik awal dan titik akhir dari setiap konstelasi pembuatan perundang-undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU/2012 menegaskan optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Optimalisasi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah ini merupakan jaminan terhadap cita-cita produk hukum yang lebih mengutamakan aspirasi rakyat. Sebagaimana cita-cita setiap produk perundangan yakni kristalisasi dari kehendak rakyat dan menjadi arah kebijakan penguasa, maka penegasan terhadap partisipasi Dewan Perwakilan Daerah dalam proses legislasi merupakan penguatan terhadap kristalisasi kehendak rakyat.

## H. Sistematika Penulisan

Guna memperoleh kemudahan dalam proses penelitian, keseluruhan penelitian ini diatur dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

### BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, batasan masalah, keaslian penelitian, manfaat penelitian, tujuan penelitian, landasan teori dan sistematika penulisan.

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan tentang kajian pustaka atau kerangka teoretik mengenai peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah di antaranya: peran Dewan Perwakilan Daerah dalam penyusunan program legislasi nasional, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pengajuan rancangan undang-undang, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam penyebarluasan program legislasi nasional dan rancangan undang-undang, peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Selain kajian sebagaimana disebutkan di atas, bab ini juga diuraikan tentang upaya memperkuat *checks and balances* dan lembaga legislatif.



### BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini akan diuraikan tentang metode penelitian yang meliputi: jenis penelitian, pendekatan penelitian, data penelitian, analisis hukum, dan proses berpikir.

### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan diuraikan tentang hasil penelitian dan pembahasan yang meliputi peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang meliputi perencanaan, pembentukan, pembahasan, dan penyebarluasan, kendala-kendala peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif, dan upaya untuk mengatasi kendala-kendala yang berkaitan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat *checks and balances* di lembaga legislatif.

### BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan kristalisasi dari keseluruhan penelitian yang telah dikaji di dalam masing-masing bab sebelumnya sehingga tersusun kesimpulan dan saran-saran.

### DAFTAR PUSTAKA