

BAB III

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PENGAJUAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

A. Hak Inisiatif DPD dalam Membuat Rancangan Undang-Undang

Di dalam UUD 1945 Pasal 22D ayat (1); dijelaskan bahwasanya Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹

Ada beberapa unsur penting yang diatur Pasal 22D ayat (1):

- 1) Dewan Perwakilan Daerah tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dewan Perwakilan Daerah hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan pasal 20 ayat (1); DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukan pembentuk undang-undang sehingga tidak memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang.

Pangkal kekeliruan adalah; *Pertama*, pasal 20 ayat (1); ketentuan ini dibuat sebelum ada DPD (perubahan pertama, tahun 1999). Sudah semestinya pasal 20 ayat (1) mendapat peninjauan ulang pada saat disetujui terbentuknya DPD, lebih-lebih bila ditinjau dari gagasan dua kamar. Anehnya yang terjadi justru amputasi terhadap DPD sehingga didapati substansi yang anomali bila dilihat dari kedudukannya sebagai badan perwakilan. *Kedua*; kalau dipertalikan dengan sistem dua kamar, wewenang tersebut semestinya ada wadah pada tempat DPR dan DPD bernaung bukan pada masing-masing. Tentu saja penyusunan perubahan undang-undang dapat mengatakan bahwa kehadiran DPD memang tidak dimaksudkan dalam kerangka sistem dua kamar. Akibatnya, berbagai rumusan tidak hanya rancu

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia....., h. 139.

secara teknis, tetapi juga secara konseptual. Terlepas dari kelemahan-kelemahannya, setidaknya-tidaknya secara hukum posisi utusan daerah di MPR lebih baik karena sederajat dengan (anggota) DPR.

Secara teknis akan didapati mekanisme sebagai berikut:

- a. DPD menyusun Rancangan Undang-undang
- b. Rancangan Undang-undang diajukan kepada DPR;
- c. DPR akan memutuskan apakah Rancangan Undang-undang tersebut diterima atau tidak diterima, atau diterima dengan perubahan;
- d. Pembahasan dilakukan DPR bersama pemerintahan tanpa keikutsertakan DPD.

Melihat mekanisme di atas, tidak berlebihan kalau DPD menjadi semacam Badan Perancangan Undang-undang DPR. Bagaimana mungkin suatu Rancangan Undang-undang berasal dari DPD, tetapi tidak mempunyai hak membahasnya dengan pemerintah.

- 2) Dewan Perwakilan Daerah hanya berwenang merencanakan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan.
 - a. Kesalahan persepsi mengenai pengertian badan perwakilan daerah. Badan perwakilan daerah dipandang diadakan semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah, sedangkan secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara. Gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif, seperti senat di Amerika Serikat dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui Pembentukan Undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekedar persoalan-persoalan daerah.
 - b. Gagasan perwakilan daerah adalah dalam rangka mengubah sistem badan perwakilan satu kamar (monokameral/unikameral) yang terdiri dari dua badan

terpisah (MPR dan DPR) menjadi satu badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral).

- c. Menentukan secara enumeratif cakupan wewenang DPD dengan anggapan sebagai hal-hal mengenai kepentingan daerah merupakan pandangan yang keliru. Sepanjang suatu undang-undang mengenai rakyat banyak berkaitan dengan daerah karena rakyat ada di daerah. Undang-undang tentang APBN sekalipun berkaitan dengan kepentingan daerah. Kemungkinan hanya undang-undang mengenai hubungan luar negeri atau undang-undang untuk mendirikan pengadilan, sebagai undang-undang formal yang berkaitan dengan daerah. Dengan demikian, tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan undang-undang.²

Adapun didalam Pasal 287 Tentang Hak Menyampaikan Usul dan Pendapat

- (1) Anggota DPD berhak menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat
- (2) Ketentuan mengenai tata cara penyampaian usul dan pendapat diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.³

B. Sistem dan Mekanisme Penyusunan Perancangan Undang-Undang

Didalam Undang-Undang Republik Indonesia No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Bab V bagian kesatu tentang penyusunan undang-undang yaitu⁴ Pasal 43 ayat (1) Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden; (2) Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD; (3) Rancangan undang-undang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik; (4) Ketentuan sebagaimana

² Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*....., h. 101-104.

³ Eni Suharti, *MD3 (UU RI No. Tahun 2014)*....., h. 154.

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Bandung: Citra Umbara, 2016), h. 18.

dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan undang-undang mengenai: a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang atau; c. Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. (5) Rancangan Undang-Undang sebagai mana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Pasal 44 ayat (1) Penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik; (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang ini; Pasal 45 ayat (1) Rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR maupun presiden serta rancangan undang-undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan prolegnas; (2) Rancangan undang-undang yang di ajukan oleh DPD sebagaimana di maksud pada ayat (1) adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan: Otonomi daerah; Hubungan pusat dan daerah; Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sedangkan mekanisme pengajuan Rancangan Undang-Undang oleh DPD justru diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003. Dalam pasal 42 ditegaskan bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan mengundang DPD untuk membahas RUU sebelum DPR melakukan pembahasan dengan pemerintah (sesuai tata tertib DPR).⁵ Adapun Dalam Pasal Ketetapan MPR NO. III/MPR/2000 ditentukan bahwa: (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan; (2) sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis; (3) sumber hukum dasar nasional adalah: (i) Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam pembukaan UUD 1945, yaitu ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan

⁵ Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*....., h. 125.

Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan (ii) batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Akan tetapi, dalam pandangan Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory Of Law And State*, istilah sumber hukum itu (*sources of law*) dapat mengandung banyak pengertian karena sifatnya yang *figurative and highly ambiguous*. Pertama yang lazimnya dipahami sebagai *sources of law* ada dua macam, yaitu *custom* dan *statute*. Oleh karena itu, *sources of law* bisa dipahami sebagai *a method of creating law, custom, and legislation, yaitu customary and statutory creation of law*.

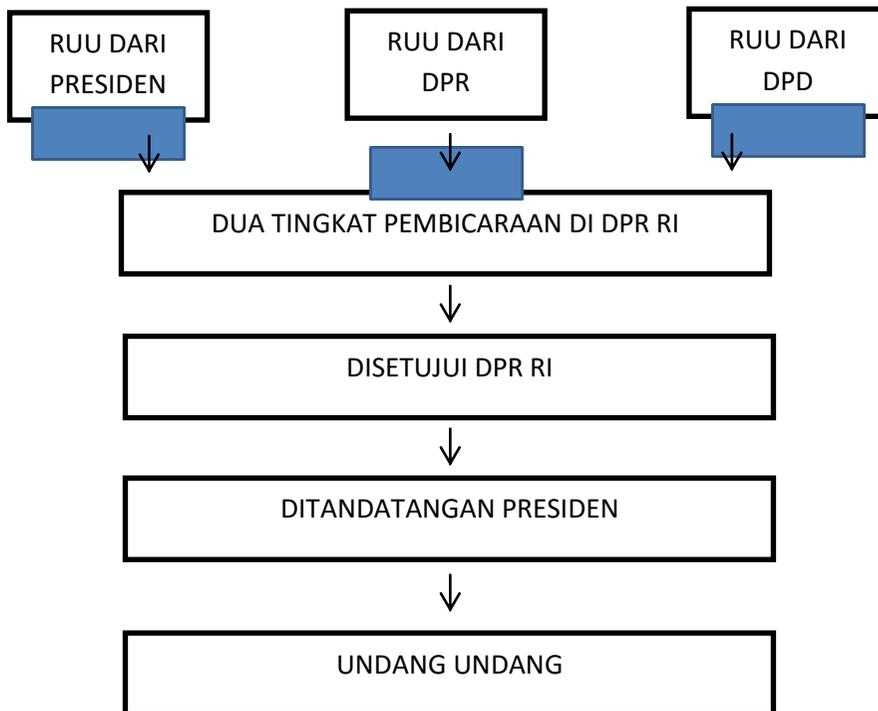
Kedua, sources of law juga dapat dikaitkan dengan cara untuk menilai alasan atau *the reason for the validity of law*. Semua norma yang lebih tinggi merupakan sumber hukum bagi norma hukum yang lebih rendah. Oleh karena itu, pengertian sumber hukum (*sources of law*) itu identik dengan hukum itu sendiri (*the sources of law is always it self law*).

Ketiga, sources of law juga dipakai untuk hal-hal yang bersifat non-yuridis, seperti norma moral, etika, prinsip-prinsip politik ataupun pendapat para ahli, dan sebagainya yang dapat memengaruhi pembentukan suatu norma hukum sehingga dapat pula disebut sebagai sumber hukum atau *the sources of the law*.⁶

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta:Rajawali Pers,2011), h. 121-122.

C. Proses Pengajuan Rancangan Undang-Undang

Di lihat dari proses pembuatan undang-undang yang mana proses pembuatan undang-undang sebagai berikut:



Proses perancangan pembentukan peraturan perundang-undang di Indonesia, dilaksanakan sesuai dengan program Legislasi Nasional yang merupakan perencanaan penyusunan undang-undang yang disusun secara terpadu antar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah.

Selanjutnya pada tahap persiapan, rancangan undang-undang (RUU) disusun oleh pihak yang mengajukan RUU dapat diajukan oleh DPR, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang disusun berdasarkan Prolegnas. Khusus untuk DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penyusunan RUU yang berada dalam Prolegnas diatur dalam Perpres no 68 tahun 2005.

Selanjutnya dalam tingkat pembahasan di DPR, setiap RUU, baik yang berasal dari pemerintah, DPR, maupun DPD dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan DPR RI NO 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, khususnya pasal 136,137, dan 138. Dalam pasal 136 dijelaskan bahwa pembahasan RUU dilakukan melalui 2 tingkat pembicaraan yaitu; a. Pembicaraan Tingkat I dilakukan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus, b. Pembicaraan Tingkat II, dilakukan dalam Rapat Paripurna sebelum dilakukan pembicaraan Tingkat I dan Tingkat II, diadakan rapat fraksi. Fraksi-fraksi juga dapat mengadakan rapat dengar pendapat dengan pakar-pakar atau kelompok masyarakat yang berkepentingan untuk mencari masukan dalam membawakan aspirasi rakyat atau fraksinya.

RUU yang telah disetujui bersama DPR dan presiden, diserahkan pada presiden paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan Presiden paling lambat 30 hari sejak RUU tersebut disetujui bersama. Setelah Presiden mengesahkan RUU yang disetujui bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, maka UU tersebut diundangkan oleh Menteri yang tugasnya meliputi peraturan perundang-undangan agar ketentuan tersebut dapat berlaku dan mengikat untuk umum.⁷

D. Kewenangan DPD Dalam Pengajuan Rancangan Undang-Undang

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pengajuan rancangan undang-undang. Berdasarkan pasal 22C (1) UUD 1945, DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu, ayat (2) anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, ayat (3) susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang. Sedangkan di dalam UUD 1945 Pasal 22D tentang Kewenangan Dewan Perwakilan

⁷ Muhammad Ishom, *Pengantar Legal Drafting (Taqqin Al-ahkam)*, (Serang: Lembaga Penelitian Kepada Masyarakat (LP2M) IAIN "Sultan Maulana Hasanuddin" Banten, 2014), h. 144-116.

Daerah dalam pengajuan rancangan undang-undang yang mana sebagai berikut.

Ayat (1) “*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada dewan perwakilan rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*”⁸

⁸ Zudan Arif fakrulloh, *Hukum Indonesia Dalam Berbagai Perspektif*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), h. 487