

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Sejak berdirinya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (selanjutnya ditulis DPD RI atau DPD), konfigurasi lembaga perwakilan dan lembaga legislatif di Indonesia berubah. Termuat pada Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945 menerangkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya ditulis MPR) terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya ditulis DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang terpilih melalui pemilu serta diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Sebagai lembaga yang dipilih mewakili daerah-daerah, DPD bukan merupakan lembaga baru. Ada lembaga perwakilan sebelumnya yang sifatnya mewakili teritorial dikenal dengan sebutan Utusan Daerah.

Lembaga perwakilan daerah disebut sebagai majelis tinggi (*upper house*) secara internasional, telah ada sejak lama di Indonesia. Sebelum DPD dibentuk, telah terdapat lembaga Senat Republik Indonesia Serikat, yang mewakili 16 negara bagian RIS. Tujuan dari dibentuknya DPD RI itu dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah serta meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah.

Disamping itu untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Sementara dasar pertimbangan teoritis dibentuknya DPD antara lain adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif sendiri. Menjadi salah satu bagian dari lembaga perwakilan, DPD hadir sebagai desakan terealisasinya tatanan pengelolaan pemerintahan daerah yang lebih mementingkan asas otonomi.

Dalam Perubahan Kedua UUD 1945 yang termuat di dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B memberi penegasan pengelolaan pemerintah daerah antara pusat dengan daerah dalam pelaksanaan tata kelola otonomi secara eksplisit.<sup>1</sup> Untuk menjaga dan menindaklanjuti urgensi daerah sebagai pusat pembuatan kebijakan membutuhkan institusi yang keberadaannya, status dan fungsinya dapat menjembatani kepentingan daerah.<sup>2</sup> Kehadiran DPD penting untuk memastikan pemerintahan daerah dibangun di atas sistem otonomi riil yang tidak menghendaki penyeragaman, serta menjamin agar pola penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dibangun di atas pondasi sentralistik yang akan membelenggu kebebasan dan kemandirian daerah. Oleh karena itu dibutuhkan lembaga perwakilan yang terhubung langsung dengan kepentingan daerah dalam hal ini disebut DPD.<sup>3</sup> DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan yang diatur dalam UUD 1945 secara harfiah mempunyai tugas dan wewenang mendengarkan aspirasi dan mewujudkan kepentingan bersama sebuah daerah.

P. Ilham dan Prihatmaja membedakan DPR dan DPD berdasarkan asal entitas yang diwakili oleh kedua lembaga tersebut. Jika DPR sebagai lembaga perwakilan politik yang anggota-anggotanya berasal dari partai politik, maka DPD merupakan lembaga perwakilan kewilayahan/kedaerahan yang anggota-anggotanya adalah perseorangan. DPD muncul sebab dari pertemuan dua gagasan yakni demokrasi serta upaya mengakomodir kepentingan daerah demi menjaga integrasi nasional. Meminjam istilah Jimly, DPR adalah *Political Representation*, sementara DPD merupakan *Regional Representation*.<sup>4</sup>

Tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan

---

<sup>1</sup> Otong Rosadi, 'Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah Di Indonesia: Suatu Eksperimen Yang Tidak Kunjung Selesai', *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 Nomor 3, 2015, hlm. 542.

<sup>2</sup> Mei Susanto, 'Book Review: Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD NRI 1945 (Perumusan Dan UU Pelaksanaannya)*, Karawang: Unsika, 1993. Dalam *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2 Nomor 3 Tahun 2015, hlm. 621.

<sup>3</sup> Salmon E.M. Nirahua, 2011, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, hlm. 585-603.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Setjen dan Kepaniteraan MKRI Cetakan II, Jakarta, hlm. 138.

wilayah-wilayah/daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya ditulis NKRI).<sup>5</sup> Adapun konsekuensi dari perubahan konstruksi lembaga legislatif ini dalam proses pembentukan perundang-undangan adalah dilibatkannya DPD dalam setiap tahapan prosesnya. DPD adalah lembaga perwakilan daerah di pusat, seyogyanya mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya.<sup>6</sup>

Berdasarkan UUD NRI 1945, DPD memiliki wewenang dalam proses legislasi termuat dengan jelas dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Hal ini tentunya berbeda sebelum amandemen dimana kewenangan pembentukan perundangan hanya dimiliki oleh Pemerintah sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 UUD NRI 1945, kewenangan DPR termuat dalam Pasal 20 UUD NRI 1945. Tahapan pembentukan perundangan sendiri dimulai dari tahapan merencanakan, menyusun, membahas, mengesahkan, mengundang serta menyebarluaskan.<sup>7</sup> Selanjutnya dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundangan-undangan (selanjutnya ditulis UU P3) menyebutkan bahwa penyusunan Peraturan Perundang-undangan mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, serta pengundangan. Keterlibatan DPD dalam semua proses tahapan ini masih banyak di debatkan.

Putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya ditulis MK) Nomor 92/PUU-X/2012 menegaskan bahwa DPD termasuk Lembaga legislatif yang kedudukannya disamakan dengan DPR dan Pemerintah.<sup>8</sup> Oleh karena itu sudah selayaknya jika DPD harus ikut terlibat dalam pembentukan perundangan mulai dari proses perencanaan sampai dengan pengundangan. Namun kenyataan yang

---

<sup>5</sup> Putri Noor Ilham, Deny Prihatmadja, 2008, "*Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", Lex Jurnalica, 5.2, hlm. 55-82.

<sup>6</sup> Azhar Arsyad, 2002, "*Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Terhadap Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Provinsi Sumatera Barat*, Jurnal Hukum, hlm. 170.

<sup>7</sup> Bagir Manan, 2003, "*DPR, DPD dan MPR dalam UUD NRI 1945 Baru*", UII Press, Yogyakarta, hlm. 70.

<sup>8</sup> Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012

terjadi, masih terdapat UU yang ditetapkan tanpa melibatkan DPD, khususnya berkenaan dengan kewenangan DPD. Pertimbangan MK dalam Putusan 92/PUU-X/2012 menyatakan bahwa:

“...sebagai badan negara, DPD memiliki hak dan/atau kewenangan yang selaras dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkenaan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 (2) UUD 1945 secara khusus mengatur bahwa DPR dan Presiden harus membahas setiap RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut dalam perdebatan” masuk akal karena Pasal 20 (2) UUD 1945 diundangkan oleh Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan oleh Perubahan Ketiga. UUD 1945 Tahun 2001. Artinya, “partisipasi dalam debat” harus dimaknai sebagai partisipasi DPD dalam pengujian RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, perluasan dan penggabungan wilayah; penatausahaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan perekonomian pusat dan daerah dengan DPR dan Presiden. Dengan demikian, DPD harus ikut serta dalam revisi draf sejak panitia DPR atau pansus memulai pembahasan di Tingkat I, yaitu pembahasan pendahuluan, penyampaian daftar topik (DIM) dan pembahasan, dan presentasi proposal. pernyataan mini Sebagai tahap terakhir dari diskusi tingkat I. Selain itu, DPD akan menyampaikan posisinya pada pembahasan tingkat II paripurna DPR sebelum tahap pengesahan...”

Iswantoro menjelaskan<sup>9</sup>, keberadaan DPD sebagai pemegang kekuasaan legislasi masih di bawah bayang-bayang DPR, sehingga belum diperhitungkan dalam teknik pembuatan perundang-undangan di Indonesia, walaupun sudah diluruskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK.

Perlu disadari bahwa sudah saatnya bagi DPR sebagai pemegang kekuasaan legislasi berbagi peran dengan DPD dalam perencanaan dan penyusunan undang-undang mengingat banyak UU yang telah dihasilkan DPR dan pemerintah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap

---

<sup>9</sup> Iswantoro, 2018, “Refleksi Terhadap Hubungan Legislasi: Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”, Jurnal Wacana Hukum, Vol 2, hlm. 15-28.

bertentangan dengan UUD 1945.<sup>10</sup> Namun tak sedikit pula, DPR serta Pemerintah melibatkan DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang, termasuk dalam penyusunan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya ditulis UU Cipta Kerja).

Undang-Undang Cipta Kerja sendiri adalah regulasi yang disusun menggunakan metode *omnibus law*. Kamus Hukum Black menjelaskan bahwa *omnibus law* berusaha untuk menjadikan keragaman undang-undang menjadi satu undang-undang saja.<sup>11</sup> RUU Cipta Kerja sendiri terdiri dari 15 Bab dan 174 Pasal yang berdampak terhadap 1203 Pasal dari 79 UU terkait dan terbagi dalam 7197 Daftar Inventarisasi Masalah (selanjutnya ditulis DIM). Dalam hal ini, pembahasan DIM dilakukan oleh Panitia Kerja (selanjutnya ditulis Panja) secara detail, intensif yang dimulai dari tanggal 20 April sampai dengan 3 Oktober 2020 dengan jumlah rapat sebanyak 56 kali Rapat Panja.

Dalam rapat panja, DPD menyampaikan analisa DIM yang telah disiapkan oleh masing-masing Komite (alat kelengkapan DPD yang mirip dengan Komisi di DPR) dan Panitia Perancang Undang-Undang (selanjutnya ditulis PPUU) sesuai ruang lingkup Komite maupun PPUU sebagaimana tertuang dalam Peraturan DPD tentang Tata Tertib. Apabila dilihat dari waktu yang kurang lebih hanya 5 bulan melakukan pembahasan dengan jumlah pasal 1203, maka sudah bisa dipastikan bahwa dalam setiap pembahasan tidak dilakukan secara komprehensif. Aspek partisipasi masyarakat dalam pembahasan sangat minimalis meskipun dalam setiap rapat disiarkan langsung oleh TV Parlemen namun tidak memberikan ruang kepada publik untuk bebas menyampaikan aspirasinya. Masyarakat hanya disuguhkan tontonan persidangan tanpa bisa memberikan masukan dan aspirasinya.

Terlibatnya DPD pada proses pembahasan UU Cipta Kerja adalah pada perundingan tingkat I yang dimulai dimulai dari Rapat Panja, Timus dan Timsin,

---

<sup>10</sup> Muchtar Pakpahan, 2015, “Penguatan kewenangan DPD RI Dalam bidang fungsi pengawasan”, Jurnal Hukum *tô-râ*, Vol. 1 No. 3, <http://ejournal.uki.ac.id/index.php/tora/article/view/1148/976>, hlm. 211, diakses pada 13 Februari 2023, Pukul 23.22 WIB

<sup>11</sup> Black, HC 1968, “*Black’s Law Dictionary*”, St. Paul Minn, West Publishing.

sampai dengan Rapat Kerja. Namun DPD tidak mempunyai hak memutuskan pada saat pembicaraan tingkat I. Dalam hal pengambilan keputusan pada pembicaraan di tingkat I, DPD hanya menyampaikan pandangan akhir mini, tanpa diperhitungkan persetujuannya. DPD juga tidak mempunyai hak dalam pengambilan keputusan pada pembicaraan tingkat II dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 5 Oktober 2020 dimana RUU tentang Cipta Kerja disahkan.

Tujuan pembentukan UU Cipta Kerja merupakan pengejawantahan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yaitu pada intinya menjamin pekerjaan dan hidup layak dalam kemanusiaan sebagai hak warga negara.<sup>12</sup> Oleh karena itu, dibutuhkan produk hukum sebagai upaya negara dalam memenuhi hak-hak tersebut. Situasi di Indonesia saat ini, dimana jumlah usia kerja tumbuh sangat kuat, tidak diimbangi dengan tingkat kualitas sumber daya manusia (SDM) dan kesempatan kerja.<sup>13</sup> Sehingga, untuk memenuhi hak-hak warga negara tersebut, Pemerintah meningkatkan investasi dan kualitas SDM, menguatkan UMKM, yang dituangkan dalam bentuk produk hukum berupa UU Cipta Kerja sebagai upaya strategis.<sup>14</sup>

Pembentukan UU Cipta Kerja merupakan *das sollen* yang belum terwujud secara signifikan sampai saat ini. berdasarkan fakta yang diungkapkan dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 bahwa UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah cacat prosedur dalam pembentukannya.<sup>15</sup> Salah satu tahapan pembentukan UU Cipta Kerja yang tidak sinkron dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu kurang terlibatnya DPD secara maksimal dalam tahapan pembahasan RUU sebelum disahkannya RUU menjadi UU Cipta Kerja. Hal tersebut membuat UU Cipta Kerja mereduksi kewenangan DPD dan tidak

---

<sup>12</sup> Nano Tresna Arfana, “DPR dan Pemerintah Tegaskan UU Cipta Kerja Justru Menyerap Tenaga Kerja Indonesia”, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17361>, diakses pada tanggal 14 Oktober 2022, Pukul 13.10 WIB.

<sup>13</sup> Humas LIPI, “Jumlah Usia Produktif Besar, Indonesia Bepeluang Tingkatkan Produktivitas”, <http://lipi.go.id/berita/jumlah-usia-produktif-besar-indonesia-bepeluang-tingkatkan-produktivitas/15220> diakses tanggal 14 Oktober 2022, Pukul 13.18 WIB.

<sup>14</sup> Susiwijono Moegiarto, *Disebutkan dalam Siaran Pers Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI* dalam <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/545/ruu-cipta-kerja-disepakati-perlindungan-umkm-dan-pekerja-jadi-prioritas> diakses tanggal 14 Oktober 2022 Jam 13.26 WIB.

<sup>15</sup> Nano Tresna A dan Lulu A, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816> diakses tanggal 23 Oktober 2022 pukul 08.11 WIB.

menganggap penting keberadaan kepentingan atas daerah. Tentunya perihal ketidaksesuaian dengan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan karena itu belum memberi kepastian hukum bagi DPD serta warga negara di daerah pemilihan sebagai wujud partisipasi masyarakat. Padahal, partisipasi masyarakat menjadi diskursus penting dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diputus inkonstitusional bersyarat karena kurangnya elemen partisipasi masyarakat. Atau dalam penelitian ini kurangnya keikutsertaan DPD sebagai representasi daerah dalam pembentukannya.

Berdasarkan pertimbangan dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, bahwa Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa keikutsertaan warga negara (*meaningfull participation*) merupakan hal yang harus mendasarkan UU Cipta Kerja dibentuk melalui metode pasti, baku dan standart, dan terpenuhinya asas-asas pembentukan undang-undang sesuai aturan yang tertuang dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berkenaan dengan prinsip keterbukaan yang mengharuskan keterlibatan warga negara secara optimal serta lebih substansial. Bukan partisipasi yang dipakai sekedar untuk memenuhi persyaratan pembentukan peraturan.<sup>16</sup>

Tertuang pada halaman 393 Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, termuat 3 (tiga) persyaratan yang di penuhi agar tercipta partisipasi masyarakat yang bermakna.<sup>17</sup> Pertama, terpenuhi hak agar gagasannya didengar (*right to be heard*). Kedua, hak pertimbangan gagasan (*right to be considered*). Ketiga, hak agar memperoleh informasi dan penjelasan terhadap gagasan yang disampaikan (*right to be explained*).<sup>18</sup> Sehingga, Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini selanjutnya digunakan untuk perbaikan proses legislasi Undang-Undang Cipta Kerja dengan memenuhi prinsip-prinsip pembentukan perundang-undangan,

---

<sup>16</sup> Putusan MK Nomor 91/PUU-VIII/2020 hlm. 87.

<sup>17</sup> [https://jdih.maritim.go.id/cfind/source/files/putusan/putusan\\_mkri\\_8240\\_1637822490.pdf](https://jdih.maritim.go.id/cfind/source/files/putusan/putusan_mkri_8240_1637822490.pdf), diakses pada 25 Oktober 2022, pukul 13.45 Wib

<sup>18</sup> Putusan MK 91/PUU-VIII/2020 hal. 393.

yakni asas keterbukaan, yang harus mengikutsertakan partisipasi masyarakat yang sebesar-besarnya dan signifikan (*meaningful participation*).<sup>19</sup>

Secara *legal formal* perintah MK ini dapat dimaknai sebagai perintah kepada Lembaga Pembentuk Undang-Undang untuk memperbaiki proses legislasi UU Cipta kerja. Namun, juga dapat dimaknai sebagai perintah kepada lembaga pembentuk Undang-Undang untuk memperbaiki UU Nomor 12 Tahun 2011 apabila hendak menerapkan metode *omnibuslaw*. Lembaga negara yang diberikan kewenangan membentuk rancangan undang-undang salah satunya adalah DPD.<sup>20</sup>

Melihat permasalahan diatas, peneliti bermaksud menulis skripsi yang berjudul: “Implikasi Hukum Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)”.

## B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Pembentukan Undang-Undang khususnya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja?
2. Bagaimana Implikasi Hukum Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020?

## C. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam skripsi ini ruang lingkup penelitian meliputi:

1. Mengetahui tentang Kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
2. Mengetahui tentang Implikasi Hukum Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

<sup>19</sup> *Ibid.* Hakim MK Suhartoyo menjelaskan Dalam persidangan diketahui bahwa legislator tidak memberikan ruang partisipasi publik yang optimal.

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, 2014, *Ilmu Hukum*, Cetakan VIII, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 273.

## D. Maksud Dan Tujuan Penelitian

Maksud dan tujuan dalam penelitian ini terbagi atas dua bagian yaitu:

### 1. Tujuan Umum

Tujuan umum dalam penelitian ini untuk upaya pengembangan ilmu hukum tata negara agar memberi kontribusi positif bagi negara dan masyarakat. Selain itu, untuk menambahkan referensi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan.

### 2. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dalam penelitian ini terbagi menjadi dua yaitu:

- a. Untuk mengetahui kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- b. Untuk mengetahui Implikasi Hukum Pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

## E. Kerangka Teori Dan Kerangka Konsep

### 1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan suatu uraian teori yang dipergunakan sebagai mata pisau analisis dalam menjawab permasalahan yang teliti. Secara spesifik, teori merupakan suatu konstruk atau definisi yang berupaya untuk menggambarkan secara sistematis suatu kejadian dengan merincikan hubungan sebab akibat pada satu keadaan.<sup>21</sup> Sehingga dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori yaitu:

#### a. Teori Kewenangan

Menurut H.D. Stout kewenangan mengandung dua konsep yaitu aturan hukum dan sifat hukum.<sup>22</sup> Maksud dari konsep pertama bahwa kewenangan diakui tampak apabila peraturan perundang-undangan telah mengaturnya. Dan, maksud konsep kedua bahwa kewenangan dianggap

<sup>21</sup> Sardar Ziauddin, 1996, "*Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*", Mizan, Bandung, hlm. 43.

<sup>22</sup> R. Agus Abikusna, 2019, "*Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*", Jurnal Sosfilkom, Vol. 13, Nomor 1, hlm. 1-15.

ada apabila kewenangan memiliki sifat hubungan hukum dengan hukum yang berlaku.

Ateng Syafruddin, menyatakan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan undang-undang yang sifatnya formal.<sup>23</sup> Dan, wewenang sebagai komponen dari kewenangan itu sendiri. Artinya, kewenangan menekankan subjek hukum yang diberi undang-undang dan wewenang sebagai amanat bahwa subjek hukum yang ditunjuk berwenang melakukan perbuatan sesuai kewenangannya. Wewenang yang diberikan kepada organ-organ negara bisa diberikan melalui beberapa cara yaitu:<sup>24</sup>

- 1) Atribusi, bahwa kewenangan dimulai ketika terdapat pendelegasian kekuasaan melalui konstitusi. Kewenangan yang diberikan kepada suatu organ pemerintahan atau lembaga negara untuk menjalankan kewenangan tersebut atas nama dan bukan ditunjuk untuk menjalankan kewenangan tersebut.
- 2) Delegasi, bahwa dilimpahkannya wewenang pemerintahan dari suatu organ kepada organ pemerintahan lainnya. Pendelegasian menjadi tanggung jawab penerima delegasi untuk bertindak atas namanya dan bukan tanggung jawab dari pemberi delegasi.
- 3) Mandat, bahwa kewenangan yang tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat memberikan kewenangan kepada organ lain untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas nama pemberi mandat.

Dalam hal ini bahwa teori kewenangan dipergunakan dalam konsep hukum publik karena berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Selanjutnya, penulis mempergunakan teori kewenangan sebagai mata pisau analisis dalam penelitian ini yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagai lembaga legislatif dalam pembentukan UU Cipta Kerja dan

---

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 18.

<sup>24</sup> Muhammad Sadi, Kun Budianto, 2021, "*Hukum Administrasi Negara*", Edisi 1, Kencana, Jakarta, hlm. 111-112.

Hakim MK sebagai lembaga yang berwenang memutus uji formil UU Cipta Kerja yang bersumber pada UUD NRI Tahun 1945, UU MD3 dan UU P3.

b. Teori Kedaulatan Rakyat

Pada dasarnya masyarakat mengakui bahwa kehidupan mereka diatur dalam suatu aturan yang di buat oleh penguasa. Dalam hal ini, rakyat meyakini bahwa dalam suatu negara ada kekuasaan tertinggi yang dapat menaklukkan segala sesuatu.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam kehidupan masyarakat atau negara, hanya ada tiga hal (instansi) yang dianggap berdaulat, yakni Tuhan, raja, atau rakyat.<sup>25</sup> Sebagaimana maksud dari kedaulatan itu sendiri, bahwa kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, dan kedaulatan Tuhan semuanya tergabung dalam UUD 1945. Terlepas dari perbedaan pendapat, semua orang boleh setuju bahwa UUD 1945 menganut gagasan kedaulatan rakyat.<sup>26</sup>

Oleh karena itu, peneliti menggunakan Teori Kedaulatan Rakyat ini sebagai mata pisau analisis untuk menjawab permasalahan yang ada mengenai Kewenangan DPD RI dalam pembentukan UU Cipta Kerja dan keberlangsungan tatanan hukum di Indonesia pasca Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

## 2. Kerangka Konsep

- a. Implikasi hukum, yaitu keterlibatan atau keterkaitan beberapa aspek hukum akibat yang ditimbulkan oleh hukum terhadap hal-hal mengenai suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum.
- b. Wewenang atau kewenangan sering di samakan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan

<sup>25</sup> Budiman N.P.D Sinaga, 2013, “*Inkonsistensi Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Jurnal Ilmu Hukum Th. XV, Nomor 59, hlm. 28.

<sup>26</sup> Mohammad Faisal Ridho, 2017, “*Kedaulatan Rakyat Sebagai Perwujudan Demokrasi Indonesia*”, Buletin Hukum & Keadilani Volume 1, Nomor 8, hlm. 79.

kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>27</sup>

- c. Rancangan Undang-Undang, berdasarkan Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai sebuah rangkaian dari proses penyusunan Undang-Undang yang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.
- d. Undang-Undang berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU P3 adalah peraturan perundang-undangan yang disusun untuk mencapai persetujuan bersama oleh DPR dan Presiden. UU organik adalah UU yang dibentuk berdasarkan perintah UUD NRI Tahun 1945 atau peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>
- e. Pembahasan RUU bahwa DPD ikut serta dalam membahas RUU terkait otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, membentuk dan memekarkan, mengelola SDA dan sumber daya ekonomi lainnya, serta menyeimbangkan keuangan pusat dan daerah merupakan kewenangan pembahasan RUU yang diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
- f. Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 diputus setelah adanya permohonan uji materil oleh pemohon yang merasa dirugikan akibat UU Cipta Kerja, putusan ini berkaitan dengan metode *omnibus law* bertentangan satu sama lain dari segi bentuk hukum yakni antara memasuki klasifikasi undang-undang baru atau pencabutan terhadap Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011. Selain itu, menurut pemohon, UU Cipta Kerja bertentangan dengan prinsip tujuan yang jelas, kemudahan penggunaan dan efektivitas, ekspresi yang jelas, dan keterbukaan.
- g. Hak uji formil merupakan pengujian terkait sah atau tidaknya prosedur pembentukan RUU. Hak tersebut menjadi sarana bagi masyarakat untuk menilai pembentukan UU telah sesuai atau belum dengan ketentuan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Pembentukan Peraturan

---

<sup>27</sup> Kamal Hidjaz, 2010, “Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia”, Pustaka refleksi, Makassar, hlm. 35.

<sup>28</sup> Backy Krisnayuda, 2017, “Pancasila & Undang-Undang”, Kencana, Jakarta, hlm. 13.

Perundang-undangan.<sup>29</sup> Perubahan Kedua UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo UU Nomor 13 Tahun 2022 sebagai proses pembentukan UU dengan menggunakan metode *omnibus legislative technique*.

## F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk melakukan sebuah penelitian.<sup>30</sup> Oleh karena itu untuk membahas permasalahan dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Pada umumnya penelitian hukum dikenal dalam dua jenis penelitian yakni penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Lebih lanjut penulis menggunakan penelitian yuridis normatif. Yang mana penelitian yuridis normatif digunakan oleh penulis karena objek penelitiannya merupakan ketentuan peraturan perundang-undangan yakni yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan kewenangan DPD dalam bidang legislasi dan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

### 2. Pendekatan Penelitian

Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, UU Cipta Kerja dan UU P3 serta Putusan MK Nomor Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Lebih lanjut, penulis juga menggunakan pendekatan konseptual dalam penelitian ini yaitu doktrin hukum tata negara dan teori-teori hukum yang telah ada dan berkembang sampai saat ini di bidang hukum tata negara secara khusus.

---

<sup>29</sup> Idul Rishan, 2021, "*Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*", Vol. 18, Nomor 1, hlm. 1- 21.

<sup>30</sup> Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, 2018, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Kencana, Depok, hlm. 2

### 3. Jenis dan Sumber Data

Dalam melakukan penelitian hukum normatif ini, penulis membutuhkan data yakni data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh penulis secara langsung dari masyarakat., dan data sekunder merupakan data yang diperoleh dari 3 (tiga) bahan hukum yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Data sekunder ini digunakan penulis sebagai informasi yang mampu menjawab rumusan masalah penelitian ini. Adapun data sekunder yang dikumpulkan untuk penelitian ini yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka.<sup>31</sup> Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder yang terdiri dari:

#### a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat untuk membantu menjawab rumusan masalah pada penelitian ini.

#### b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil karya maupun hasil penelitian berupa buku, jurnal ilmiah, skripsi, tesis, disertasi yang berkaitan dengan penelitian ini. Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang digunakan untuk memberi penjelasan atas bahan hukum primer.

#### c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan pada penelitian ini yaitu kamus hukum. Bahan hukum tersier merupakan petunjuk terhadap bahan hukum

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 6

primer dan bahan hukum sekunder pada penelitian ini.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini terdiri dari bahan sekunder yang menggunakan bahan hukum pustaka (*library research*). Bahan hukum diperoleh berdasarkan studi pustaka kemudian akan diinterpretasikan untuk memperoleh kesesuaian penerapan peraturan terkait dengan permasalahan yang dikaji melalui penilaian atas peraturan perundang-undangan, literatur, pendapat para ahli, keputusan hakim yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### G. Sistematika Penulisan

Dalam sub-bab ini, penulis menguraikan mengenai hal-hal yang dituangkan dalam penulisan skripsi ini yang terdiri dari lima bagian yaitu:

##### 1. BAB I Pendahuluan

Dalam Penelitian ini, bab I Pendahuluan terdiri dari: (a) latar belakang permasalahan; (b) perumusan masalah; (c) ruang lingkup penelitian; (d) maksud dan tujuan penelitian; (e) kerangka teori dan kerangka konsep; (f) metode penelitian; dan (g) sistematika penulisan

##### 2. BAB II Tinjauan Kepustakaan

Selanjutnya, pada bab II Tinjauan Kepustakaan terdiri dari: (a) Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (b) Landasan Dan Sumber Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan; (c) Sumber Hukum Dalam Peraturan Perundang-Undangan; dan (d) teori yang digunakan.

##### 3. BAB III Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pada bab III merupakan hasil penelitian dan pembahasan mengenai rumusan permasalahan yang pertama terdiri dari: (a) Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang; (b) Makna Lembaga Perwakilan Daerah; (c) Kewenangan DPD; (d) Perkembangan

Kewenangan DPD; dan (e) Mekanisme Pembahasan Rancangan Undang-Undang Cipta kerja oleh DPD

4. BAB IV Implikasi Hukum Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Dan pada bab IV juga merupakan hasil penelitian dan pembahasan mengenai rumusan permasalahan yang kedua terdiri dari: (a) Partisipasi Publik dan Undang-undang yang Responsif; (b) Merekayasa Pembentukan UU sebagai Bentuk Kedaulatan Publik; (c) Model Partisipasi Publik dalam Pembentukan UU berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020; (d) Kemanfaatan Model Partisipasi bagi DPD dan (e) Mekanisme Partisipasi Publik di DPD

5. BAB V Penutup

Bab V yang merupakan bagian akhir dalam penelitian ini terdiri dari: (a) Kesimpulan; (b) Saran.