

**KONSTRUKSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
(STUDI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR
92/PUU-X/2012 JO. UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011)**

Oleh:

Sugiman*

Fakultas Hukum Universitas Suryadarma

ABSTRAK

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah hukum tertulis tertinggi di Republik Indonesia, yang sudah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali sejak Tahun 1999-2002. Hasil perubahan yang ke 3 (tiga) pada tanggal 9 November 2001 lahirnya lembaga baru Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilu mempunyai fungsi antara lain fungsi legislasi, anggaran, dan pertimbangan. Fungsi tersebut tertulis pada UUD 1945 Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3). Dalam melaksanakan fungsi legislasi DPD di atur Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang secara nyata tugas dan kewenangan dibatasi oleh kedua undang-undang ini. Sebagai lembaga negara yang menjalankan konstitusi untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, ikut membahas dan penyusunan program legislasi nasional tidak diberikan ruang penuh kepada DPD sehingga tidak terciptanya sistem *checks and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia.

Kata Kunci: fungsi legislasi DPD dan lembaga negara.

ABSTRACT

Indonesia Constitution 1945 in the highest written law of the Republic of Indonesia, which has changed 4 times since 1999-2002. The results of third amendment resulted in a new institution namely Regional Representative Council (DPD). The local parliament is elected as the people's representative through general elections and server as legislation, budgeting, and consideration the function of this institution is written in the constitution of article 22D verse (1), (2), and (3). The regional representative council shall exercise the functions of legislation to be governed by law number 27 of 2009 concerning the people's legislative assembly, the regional people's legislative assembly and law number 12 of 2011 concerning the establishment of legislation assigned duties and authority regional representative council are tasked with drafting legislation, discussing and preparing national legislation programs aligned with constitution. The regional representative council doesn't have extensive powers so as not to create a system of checks and balances with the Indonesia constitution.

Keywords: function of DPD and state institutions.

* Dosen Ilmu Hukum Universitas Suryadarma.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Negara Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Secara *defacto* dan *dejure* Indonesia berdiri sebagai negara yang merdeka dan berhak menentukan dirinya sendiri. Negara Indonesia menganut paham demokrasi yang menerapkan teori *trias politica* yakni pembagian kekuasaan pemerintahan atas kekuasaan *legislatif*, *eksekutif*, dan *yudikatif*. Lembaga perwakilan rakyat terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang memiliki tugas, kedudukan, dan kewenangan sesuai Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.

DPD merupakan lembaga yang dikehendaki dalam reformasi kelembagaan negara dan sistem ketatanegaraan di Indonesia, sebagai upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi sarana dan prasarana ke tingkat pusat. UUD 1945 menempatkan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945. Dengan terbentuknya lembaga DPD yang dapat menampung aspirasi masyarakat di daerah yang beranekaragam bentuk alam dan manusianya guna menyatukan pandangan pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat.

DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan Pasal 22D UUD 1945. Dalam proses pembahasan sebuah RUU, RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari DPR dan Presiden terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan

memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Dengan demikian, pembahasan RUU yang terkait dengan bidang tugas DPD harus melibatkan DPR, DPD dan Presiden secara kelembagaan sejak memulai pembahasan pada tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR sampai dengan DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR sebelum tahap persetujuan.

Konsekuensi dari konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD terkait RUU tertentu dilakukan antara lembaga negara, sehingga Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi dari DPR. Menurut Mahkamah Konstitusi mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat alat kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh alat kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan. (Sekjen DPD RI, 2014: 42).

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi DPD dalam mengajukan RUU tertentu baik sebelum maupun sesudah putusan Mahkamah Konstitusi?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat tugas dan kewenangan DPD pada waktu pembahasan RUU tertentu bersama DPR

dan Presiden sesuai Pasal 22D ayat (2) UUD 1945?

Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan sebagaimana tersebut di atas, penulisan yang ingin dicapai dalam tujuan penelitian antara lain:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi DPD dalam mengajukan RUU tertentu baik sebelum maupun sesudah putusan Mahkamah Konstitusi.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat tugas dan kewenangan DPD di saat pembahasan RUU tertentu sesuai Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 bersama DPR dan Presiden.

Adapun Kegunaan Penelitian:

1. Kegunaan secara teoritis dapat memberikan kontribusi pemikiran penulis untuk menambah pemahaman di bidang hukum tata negara pada umumnya, dan secara khusus berkaitan dengan fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Kegunaan secara praktis melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran penulis kepada masyarakat tentang tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang sesuai pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan Presiden.

PEMBAHASAN

Lembaga Perwakilan Rakyat

Menurut M. Solly Lubis lembaga perwakilan rakyat sebagai lembaga *legislative* dan sebagai forum perwakilan rakyat mempunyai 2 (dua) peranan, yakni sebagai badan yang berwenang dalam perundang-undangan (*wetgeving, law making*) dan sebagai badan pengawas

(kontrol terhadap badan *eksekutif*). (M. Solly Lubis, 1992: 97). Berpijak pada hal tersebut maka konsep lembaga perwakilan pun berkembang dan terbagi dalam berbagai sistem. Konsep dasar lembaga perwakilan atau parlemen adalah sistem demokrasi perwakilan di mana kedaulatan rakyat yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar. Kemudian dipecah menjadi beberapa kekuasaan yang ada, dan yang dipakai dalam teori kedaulatan adalah kekuasaan di bidang pengawasan dan pembuatan undang-undang. (Geoffrey Marshal, 1957: 12). Lembaga perwakilan atau yang lebih dikenal sebagai parlemen dibagi ke dalam berbagai sistem yaitu:

1. Sistem 1 (satu) Kamar

Sistem 1 (satu) kamar adalah sistem parlemen yang berdasar pada satu lembaga legislatif tertinggi dalam struktur negara. Lembaga ini menjalankan fungsi legislatif dan pengawasan terhadap pemerintah dan membuat juga Undang-Undang Dasar. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen *unikameral* ini beragam dan bervariasi dari satu negara dengan negara yang lain. Tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat. (Jimly Asshidiqie, 1996: 36).

2. Sistem 2 (dua) Kamar

Sistem 2 (dua) kamar adalah sistem yang sistem parlemen yang terbagi atas 2 (dua) lembaga legislatif dalam suatu struktur negara. Dalam menjalankan tugasnya kedua lembaga ini mempunyai tugas-tugas tertentu. Pada prinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem *bikameral* ini memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan

bersama ataupun melalui sidang gabungan di antara kedua majelis itu. (Jimly Asshiddiqie, 1996: 37).

Pembagian ini dikritik oleh C.F. Strong yang menyatakan sebagai tidak tepat atau tidak riil karena apabila klasifikasi ini kita pergunakan maka kita akan menyamakan negara-negara yang tidak melakukan pemilihan anggota badan perwakilan menjadi satu dengan negara-negara yang melakukan pemilihan anggota badan perwakilan dengan pemilihan umum. (Sri Soemantri, 1981: 69). Walaupun demikian konsep lembaga perwakilan 1 (satu) kamar atau 2 (dua) kamar menjadi konsep lembaga yang dipakai oleh mayoritas negara di dunia. Dan biasanya sistem dua kamar dianut oleh negara federal. Negara kesatuan yang memakai sistem 2 (dua) kamar karena untuk membatasi kekuasaan majelis lain. (Miriam Budiarjo, 1999: 180).

Sistem parlemen lain yang pernah digunakan pada negara adalah sistem 3 (tiga) kamar. Sistem 3 (tiga) kamar adalah sistem yang sistem parlemen yang terbagi atas 3 (tiga) lembaga legislatif atau lembaga perwakilan dalam suatu struktur negara. Meskipun tidak banyak dikenal, sistem 3 (tiga) kamar ini dipraktikkan dalam sistem pemerintahan di China, Taiwan. Sistem ini struktur organisasi parlemennya nasionalnya terdiri atas 3 (tiga) badan yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Tugas dan wewenang yang dijalankan setiap lembaga perwakilan rakyat di dunia adalah sebagai berikut:

1. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang. (Lawrence Dood, 1976: 16).
2. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat.

Dan diinterpretasikan dalam undang-undang dan juga sebagai pembuat Undang-Undang Dasar (*supreme legislative body of some nations*). (Bryan A Garner, 1999).

Konsep perwakilan di Indonesia sulit untuk dikategorikan sistem perwakilan 1 (satu) kamar, 2 (dua) kamar ataupun 3 (tiga) kamar. Apabila dicari kemiripannya maka akan mirip dengan sistem parlemen 1 (satu) kamar. Walaupun demikian lembaga perwakilan di Indonesia haruslah dilihat sebagai suatu hal yang khas dari sistem ketatanegaraan di Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa kategori sistem parlemen di Indonesia adalah sistem campuran. (Jimly Asshiddiqie, 1994: 52). Representasi kepentingan rakyat secara nasional dalam lembaga DPR yang dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum. Hal ini merupakan suatu tuntutan negara demokratis. (Tim IFES, 2001: 29). Representasi DPD sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat di daerah dipahami di antaranya karena:

1. Secara sosiologis ikatan masyarakat dengan propinsi jauh lebih kuat dibandingkan kabupaten.
2. Secara teknis pelaksanaan juga jauh lebih mudah karena sudah ada pembagian wilayah administratif yang jelas.
3. Pemilihan berbasis propinsi lebih representatif mewakili semua daerah.
4. Dibandingkan dengan basis kabupaten, mengingat jumlah kabupaten yang ada di pulau jawa tidak seimbang dengan daerah di luar pulau jawa. (Tim PSHK, 2000: 19).

Fungsi lembaga parlemen/perwakilan dibedakan dalam 3 (tiga) fungsi legislasi (legislatif), pengawasan (*control*) dan fungsi perwakilan (representasi). Fungsi legislasi dianggap yang paling penting dibandingkan dengan fungsi lainnya. Di

Indonesia fungsi lembaga perwakilan rakyat atau parlemen biasanya dibedakan dalam 3 (tiga) fungsi yaitu fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran. (Jimly Asshiddiqie, 2007: 160). Kemudian dalam pelaksanaan fungsi legislasi sebagaimana dimaksud maka terdapat beberapa hal penting yang harus dimiliki parlemen yaitu:

1. Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
3. Pengaruh di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
4. Adu argumentasi dan voting. (Faried Ali, 1997: 140).

Jimly Asshiddiqie lebih lanjut menguraikan fungsi parlemen ke dalam beberapa bentuk, yaitu: (Jimly Asshiddiqie, 2007: 160-166).

1. Fungsi pengaturan (legislasi)

Fungsi pengaturan sangat berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga Negara dengan norma hukum yang mengikat dan membatasi. Pengaturan tersebut meliputi:

- a) Pengaturan yang dapat mempengaruhi hak dan kebebasan warga negara;
- b) Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
- c) Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran. Pengaturan mengenai pengeluaran dan pemasukan keuangan negara termasuk sebagai pelaksanaan fungsi keuangan (*budgeter*).

2. Fungsi pengawasan (*control*)

Pelaksanaan dari pengaturan yang telah dibuat tersebut oleh eksekutif perlu diawasi sendiri oleh rakyat. Untuk itu fungsi pengawasan menjadi melekat

pada lembaga parlemen. Kontrol tersebut meliputi; *control* atas pemerintah (*control of eksekutif*), *control* atas pengeluaran (*control of expenditure*), *control* atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

3. Fungsi perwakilan (representasi)

Jimly mengategorikan fungsi ini yang merupakan fungsi pokok dari lembaga perwakilan rakyat. Keterwakilan tersebut diwujudkan melalui *representation in presence* (keterwakilan melalui kehadiran) dan *representation in ideas* (keterwakilan secara ide/aspirasi). Keterwakilan ide tersebut diwujudkan dalam bentuk keterwakilan secara politik, teritorial maupun fungsional. Pelaksanaan fungsi anggaran akan selalu terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh parlemen dan pengaturannya merupakan wujud dari pelaksanaan fungsi legislasi.

4. Fungsi rekrutmen politik

Fungsi rekrutmen politik merupakan salah satu fungsi yang tidak kalah pentingnya. Setiap negara demokrasi berusaha untuk mengurangi kemungkinan 'pembengkakan' kekuasaan seorang Presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Karenanya, ada beberapa fungsi rekrutmen politik yang diberikan kepada rakyat melalui lembaga perwakilannya. Kondisi ideal dari hal ini adalah peran rakyat dalam menentukan sosok yang dapat memegang beberapa jabatan penting. karenanya, Presiden sebagai kepala negara berbagi kekuasaan dengan perwakilan rakyat dalam menentukan orang-orang tersebut. (Ismail Sunny, 1986: 153).

Fungsi Legislasi DPD

Dalam melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan kewenangan yang telah diberikan oleh konstitusi, DPD telah menyusun semacam *blueprint* kebijakan

politik DPD dalam Rencana Strategis (*renstra*) DPD tahun 2010-2014 yang merumuskan prioritas strategis dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah untuk diperjuangkan ke tingkat nasional. Rencana strategis DPD RI tahun 2010-2014 adalah perencanaan kerja politik konstitusional DPD RI dan anggotanya yang berasal dari pokok-pokok pikiran visioner dari segenap anggota DPD RI periode 2009-2014. (Sekretariat Jenderal DPD RI, 2010: 1). *Renstra* DPD RI juga memuat 3 isu penting penguatan kelembagaan DPD yaitu penguatan fungsi dan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan, peningkatan kinerja DPD melalui *institutional building*, *capacity building*, serta *image building*, dan penyempurnaan manajemen dan mekanisme kerja DPD.

1. Legislasi DPD Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi

UUD 1945 memberikan kewenangan tertentu kepada DPD dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran, serta fungsi pengawasan. Dalam fungsi legislasi DPD berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas RUU sesuai Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945. Di samping itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Keterlibatan DPD untuk memberikan pertimbangan tersebut dimaksudkan supaya DPD berkesempatan menyampaikan pandangan dan pendapatnya atas RUU tersebut karena pandangan dan pendapat tersebut pasti berkaitan dengan kepentingan daerah-daerah. Kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD terkait dengan pelaksanaan undang-undang yang diberikan pertimbangan oleh DPD. Selain kewenangan tersebut, DPD juga

diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Latar belakang pemberian kewenangan ini karena Badan Pemeriksa Keuangan mengawasi penggunaan anggaran sebagai pelaksanaan dari undang-undang APBN, yang mana DPD ikut memberikan pertimbangan. Dalam pembentukan RUU ada beberapa implikasi pandangan di sistem ketatanegaraan Indonesia yakni:

- a. Tahap perencanaan dan penyusunan RUU hanya disusun oleh DPR dan Pemerintah. Perencanaan legislasi, atau pembagian kerja antara DPR dan Pemerintah dalam Prolegnas sebagaimana diatur Pasal 16, Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang UUP3, penyusunan daftar RUU didasarkan atas rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR. Prolegnas antara DPR dan pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, yang dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat sedangkan pemerintah diwakili menteri hukum atau yang membidangi hukum dan disepakati menjadi prolegnas yang ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar prolegnas mencakup untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Tahap penyusunan RUU yang dimajukan oleh DPD (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945) tidak sama dengan “usul RUU” dari internal DPR (pasal 21 UUD 1945) yang masih membutuhkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang UU P3, sesuai Pasal 46 ayat (1) RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD dan selanjutnya ayat (2) pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. UU P3 menentukan bahwa frasa “RUU dari DPR diajukan oleh DPD” yang memerlukan “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi” oleh Baleg DPR. Baleg bertugas melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum RUU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR. RUU yang dimajukan oleh DPD tidak boleh disejajarkan dengan “usul RUU” dari internal DPR yang membutuhkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg DPR.

- b. Tahap pengajuan RUU dari DPR, DPD, dan Presiden.

Tahap pengajuan RUU dari Presiden yaitu Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Apabila RUU yang dimajukan Presiden termasuk

ranah Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 maka hak pengajuan RUU kepada DPR tidak membatasi bahwa RUU tersebut hanya dikirim kepada DPR. RUU yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.

Tahap pengajuan RUU dari DPR. Tidak disebut dalam UUD 1945. RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. RUU yang dimajukan oleh DPD disejajarkan dengan “usul RUU” dari internal DPR yang masih membutuhkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg DPR. Frasa “RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR atau DPD” mencampurkan dua lembaga negara DPR, DPD, bahkan DPR mengamputasi DPD, RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. RUU dalam bidang yang dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 semestinya dikirim oleh DPR kepada Presiden dan DPD.

Tahap pengajuan RUU dari DPD yaitu DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR pasal 22D ayat (1) UUD 1945, setelah Pimpinan DPR menerima RUU dari DPD memberitahukan adanya usul RUU tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna. Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul RUU yang berasal DPD RUU tersebut menjadi RUU usul dari DPR, dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan RUU tersebut kepada komisi, gabungan komisi, Baleg, atau panitia khusus. RUU dari DPD disampaikan oleh

pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU.

- c. Tahap pembahasan RUU dibahas oleh DPR, Presiden dan DPD ikut membahas RUU tertentu Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU tertentu dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Dalam Pasal 45 ayat (3) tidak sinkron dengan Pasal 66-69 UU P3 karena pembahasan RUU adalah dua tingkat pembicaraan. Pasal 65 ayat (3): keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I, Pasal 68 ayat (3), Pasal 66, Pasal 67 huruf a, Pasal 68 ayat (1) dan Pasal 69 UU P3 mencampuradukkan tema “pembahasan” dengan “tingkat pembicaraan”. Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh Presiden, apabila RUU berasal dari DPR; DPR, apabila RUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD. Pendapat DIM bukan sekadar masalah bentuk teknis (*drafting*) yang ditangani oleh legal daftar, akan tetapi harus melibatkan DPD dalam hal RUU tercakup oleh Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Dalam pembahasan terhadap RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, baik inisiatif DPD, DPR ataupun atas inisiatif pemerintah, dilakukan oleh DPR dengan melibatkan peran serta anggota DPD. Tentu saja berkenaan dengan prosedur pembahasan bersama ini masih diatur dalam peraturan tata tertib, apakah persidangnya diadakan bersifat gabungan antara DPR dan DPD atau sendiri-sendiri, sehingga pengertian

pembahasan bersama atau ikut membahas dalam ayat ini dapat terpenuhi. (Jimly Asshiddiqie, 2003: 42)

- d. Tahap persetujuan RUU oleh DPR dan Presiden

Tahap persetujuan bersama RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dan tidak mengikutkan DPD. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang untuk mendapat persetujuan bersama dengan Presiden adalah kebalikan pra amandemen, yaitu Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

2. Legislasi DPD Sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi

DPD merupakan representasi daerah (*teritorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai imbalan atas prinsip *checks and balances* terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politik partai-partai dalam kerangka kepentingan nasional. Posisi DPD dalam pengajuan dan pembahasan RUU sama dan setara dengan DPR dan Presiden, kecuali persetujuan (atau pengesahan RUU menjadi UU), dengan DPR dan Presiden. Kewenangan DPD dengan UU tertentu yang terkait dengan mekanisme kerja pembentukan undang-undang, sebagai berikut:

- a. Perencanaan legislasi melalui Prolegnas secara jelas dinyatakan bahwa penyusunan Prolegnas harus melibatkan DPD. Hal tersebut dikarenakan dalam amar putusan MK,

norma yang dibatalkan maupun ditambah tidak mengganggu sistem norma yang ada dan tidak memerlukan pengaturan lebih lanjut. Oleh karena itu, Prolegnas 2014 akan diusulkan oleh tiga lembaga (DPR, DPD, dan Pemerintah). Ini akan mengubah mekanisme yang sudah ada, di mana dulu sebelum adanya putusan MK, usulan DPD berubah menjadi usulan DPR;

- b. Pengajuan RUU, DPD dalam mengusulkan RUU setara dengan DPR dan Presiden. Oleh karena itu, harus ada status RUU dari DPD bukan lagi usul RUU DPD menjadi RUU DPR. Sebagai contoh RUU tentang kelautan ini tidak lagi dibahas dan dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg melainkan langsung dilakukan pembahasan bersama tripartit;
- c. Pembahasan RUU, mekanisme legislasi baru dalam pembahasan RUU dilakukan oleh tiga lembaga (DPR, DPD, dan Presiden). Pembahasan ini menurut putusan MK baru dapat dimulai jika RUU telah selesai dibahas internal masing-masing lembaga. Dalam konteks ini, tidak ada lagi pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangan DPD dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang melibatkan DPD dan Presiden dengan fraksi-fraksi DPR, artinya dengan pola baru ini pembahasan fraksi-fraksi di DPR adalah untuk internal DPR, inkonstitusional seandainya pembahasan RUU dilakukan dengan pola lama sebelum putusan MK. Pola baru pembahasan legislasi ini dinilai banyak kalangan lebih efektif dibandingkan dengan pola pembahasan lama.

Penguatan fungsi dan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan

yang sasaran pencapaiannya diarahkan pada:

- a. Demokrasi Indonesia akan lebih baik jika DPD dapat secara penuh berpartisipasi dalam pembuatan undang-undang yang mempengaruhi daerah;
- b. Meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai capaian DPD, memobilisasi dukungan masyarakat untuk melakukan perubahan UUD 1945 dan undang-undang yang menyangkut fungsi dan wewenang DPD;
- c. Memastikan bahwa MPR melakukan perubahan UUD 1945 yang mengatur fungsi dan wewenang DPD dan DPR melakukan revisi atas undang-undang yang terkait untuk memperjelas peran DPD. (I Wayan Sudirta, 2013: 201).

Faktor Penghambat Tugas dan Kewenangan DPD dalam Pembahasan RUU tertentu

Optimalisasi fungsi legislasi DPD sebagaimana mandat UUD 1945 dalam pengajuan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan atas RUU tertentu menjadi sangat penting. Hal tersebut untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan. DPD juga diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk "Ikut Membahas RUU", sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Kewenangan DPD untuk "ikut membahas RUU" tersebut berkaitan dengan kewenangan Presiden dan DPR dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 sepanjang yang menyangkut dengan kewenangan DPD. Ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk ikut membahas RUU yang berkaitan 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. Sementara itu, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pengertian dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 meliputi semua jenis RUU, baik yang diajukan oleh Presiden atau DPR, maupun yang khusus dikaitkan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 harus diartikan sebagai satu kesatuan napas keterlibatan DPD secara penuh dalam semua proses pembahasan RUU tertentu dengan derajat kewenangan yang sebanding dengan DPR dan Presiden. Pemahaman tersebut didukung oleh penafsiran historis dengan mengkaji risalah perubahan UUD 1945. Frasa “ikut membahas” sengaja dirumuskan berdiri sendiri karena UUD 1945 harus dibaca secara utuh, sebagai satu kesatuan dalam satu naskah. Secara semantik, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “ikut” berarti melakukan sesuatu sebagaimana dikerjakan orang lain, sehingga “ikut membahas” dapat diartikan sebagai “turut membahas”. Oleh karena itu, frasa “ikut membahas” dalam pasal 22D ayat (2) UUD 1945 haruslah dimaknai bahwa sepanjang menyangkut RUU yang terkait dengan kewenangan DPD, baik RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD maka kewenangan DPD dalam membahas RUU tersebut setara dengan Presiden dan DPR. Namun pada kenyataannya, kepentingan daerah yang diamanatkan di pundak DPD dalam praktiknya tidak diintegrasikan ke ranah pengambilan keputusan legislasi nasional sebagai akibat dari ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3. Dari hal tersebut menunjukkan bagaimana DPD termarginalkah secara yuridis yaitu tugas dan kewenangan DPD pada waktu pembahasan RUU tertentu distorsi atau

reduksi dalam UU MD3 dan UU P3 dan politik legislasi.

Faktor yuridis dan politik hukum legislasi yang menghambat DPD dalam pembahasan RUU tertentu tercantum dalam UU P3 dan UU MD 3 yaitu:

1. Pasal 148 UU MD3 tindak lanjut pembahasan RUU yang berasal dari DPR dan Presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

DPD Sebagai lembaga negara yang melaksanakan fungsi legislasi tidak tersirat dalam rumusan tidak lanjut pembahasan RUU sehingga Pasal 148 UU MD3 bertentangan dengan rumusan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

2. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3 tidak melibatkan DPD dalam seluruh proses pembahasan RUU:

Ayat (3) keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.

Ayat (4) keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas.

Dari segi filosofis, keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU sebagaimana dirumuskan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 sangat penting untuk menghindari kecacatan hukum yang bersifat meta yuridis. Menurut Satjipto Rahardjo, salah satu kecacatan hukum yaitu bersifat meta yuridis menunjukkan keterkaitan suatu produk hukum di luar persoalan yuridis, seperti keterkaitannya dengan aspek politik, ekonomi, dan sosiokultural. Khususnya terkait dengan aspek politik, kehadiran DPD sebagai perwakilan daerah dalam seluruh pembahasan RUU akan menjadi

penyeimbang kewenangan legislasi yang dimiliki lembaga negara yang lain.

3. Pasal 150 ayat (3) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (3) UU P3 telah mengecualikan DPD dari pengajuan dan pembahasan DIM yang justru merupakan “inti” dari pembahasan RUU dan menentukan politik hukum dari suatu RUU yaitu: Daftar Inventarisasi Masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

- a. Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;
- b. DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.

Pasal 68 ayat (3) UU P3 daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

- a. Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR; atau
- b. DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).

DPD hanya dilibatkan dalam dua tahap dari tiga tahap proses pembahasan tingkat I, yakni tahap pengantar musyawarah dan tahap pendapat mini. Kedua tahapan tersebut merupakan tahap pertama dan ketiga dari pembahasan tingkat I, sementara kegiatan inti pembahasan ada pada tahap kedua, yakni pengajuan dan pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM). Tahap pembicaraan tingkat I merupakan afirmasi pembahasan RUU, maka DPD harus ikut serta dalam semua tahap pembicaraan tingkat I tersebut, yaitu pengantar musyawarah, pembahasan DIM, dan pandangan/pendapat mini. Dalam Pasal 68 ayat (3) UU P3 terdapat ruang bagi DPD untuk dapat ikut serta

dalam pembahasan DIM. Sayangnya, keikutsertaan DPD dalam pembahasan DIM tersebut hanya sekedar dengan mempertimbangkan usul dari DPD dan diinterpretasikan hanya bersifat relasi pasif antara DPR dan DPD. Hal ini semakin menguatkan konstruksi kelembagaan DPD *subordinat* sebagai *co-legislator* DPR. Karena DPD tidak pernah mendapatkan ruang untuk ikut serta dalam pembahasan secara aktif dalam pengertian bertemu muka (*face to face*) baik dengan DPR saja, Pemerintah saja, maupun dengan DPR dan Pemerintah sekaligus (*tripartite*).

4. Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 UU MD3

Ayat (7) apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan.

Ayat (5) dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d, dan/atau pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan.

Pasal 68 ayat (5) UU P3: Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan atau tidak menyampaikan pendapat mini pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

Mohammad Fajrul Falaakh berpendapat Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 UU MD3 dan Pasal 68 ayat (5) UU P3 secara konstitusional rumusan demikian justru tidak bertanggung jawab, ketentuan-ketentuan di atas telah dirumuskan berdasarkan angan-angan tentang ancaman boikot dari DPD. Dalam hal ini DPD tidak ikut pembicaraan tingkat I atas RUU tertentu (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 maka

pembahasan RUU itu bercacah karena tidak memenuhi syarat formal.

5. Pasal 70 ayat (1) UU P3 RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.

Rumusan Pasal 70 ayat (1) UU P3 terkesan *absurd* apabila diterapkan terhadap RUU berasal dari DPR dan Presiden. (Mohammad Fajrul Falaakh, 2012: 64).

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini, dan analisis yang telah dilakukan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. a. Dasar kewenangan legislasi DPD sesuai ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sudah jelas disebutkan, namun pada saat pelaksanaan fungsi tersebut sangat semu (*quasi*) atau sumir, hal tersebut berkaitan dengan fungsi DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu masih di kesampingkan DPR dan Presiden sehingga belum mencerminkan patuh dan taat pada konstitusi sebagai dasar hukum yang tertinggi dan tidak tercerminnya pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. DPD dalam menjalankan fungsi legislasi direduksi dan distorsi norma pasal dari undang-undang baik dari UU P3 maupun UU MD3 yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas bersama DPR dan Presiden.
- b. Implementasi fungsi legislasi DPD sesudah putusan Mahkamah Konstitusi adalah DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, yang sama dengan DPR dan Presiden baik dari tahap pengajuan dan pembahasan, sedangkan untuk persetujuan rancangan undang-undang

tertentu DPD tidak terlibat. Selanjutnya DPD terlibat penuh dalam penyusunan Prolegnas seperti halnya Presiden dan DPR, yang terkait dengan kewenangannya sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, sehingga RUU dari DPD diperlakukan setara dengan RUU dari DPR dan Presiden. Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD dan Pemerintah dan penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

2. Faktor yuridis dan politik hukum legislasi yang menghambat DPD dalam pembahasan RUU tertentu dirumuskan dalam UU P3 dan UU MD3 yang bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya dapat mengajukan RUU tertentu pada pembahasan tingkat I saja. Tahap awal pembentukan undang-undang adanya Prolegnas dan DPD tidak terlibat dalam Prolegnas.

Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka ada beberapa saran penting rekomendasi akademik yang bisa diajukan, yaitu:

1. Penting sekali untuk dirumuskan kembali apa yang dimaksud dengan fungsi, tugas, dan wewenang lembaga perwakilan rakyat yang diatur dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang tentang susunan dan kedudukan secara jelas baik UU MD3 maupun UU P3, sehingga tidak terjadi interpretasi yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara meskipun hal tersebut masih bisa diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Dasar dan undang-undang mengatur dengan jelas tanpa ada multi tafsir dari kalimat yang tertulis dan hanya cukup satu tafsir dengan benar dan jelas.
2. Sebagai lembaga negara yang melaksanakan amanah konstitusi, posisi

DPD untuk lebih menguatkan fungsi legislasi, anggaran dan pertimbangan agar dapat terciptanya *check and balances* antar lembaga negara pembentuk undang-undang baik di DPR

dan Presiden sehingga terbentuk sistem ketatanegaraan yang lebih kuat yang benar-benar sesuai dengan cita-cita negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bryan A Garner (ed in chief). *Black's Law Dictionary, Seventh Edition*. West Group. St Paul Minn. 1999.

Faried Ali. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. 1997.

Geoffrey Marshal. *Parliamentary Sovereignty and The Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press. 1957.

Ismail Sunny. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru. 1986.

Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoeve. 1994.

_____. *Konsolidasi Naskah UUD 1945*. Cetakan kedua. Jakarta: Yarsif Watampoe. 2003.

_____. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*. Jakarta: UI Press. 1996.

_____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. 2007.

Lawrence Dood. *Coalitions in Parliamentary Government*. New Jersey: Princeton University Press. 1976.

M. Solly Lubis. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju. 1992.

Miriam Budiarto. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia. 1999.

Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali. 1981.

Tim IFES. *Sistem Pemilu*. Jakarta: IFES UN IDEA. 2001.

Tim PSHK. *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. 2000.

Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

_____. *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi*.

_____. *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*.

_____. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*.

_____. *Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengolahan Program Legislasi Nasional*.

_____. *Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPD*.

_____. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*

**Disertasi, Tesis, Jurnal, Artikel,
Makalah, Risalah, Rapat dan Kamus**

Agenda Politik DPD RI untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Daerah; Rencana Strategis DPD RI tahun 2010-2014. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI. 2010.

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan MK. Sekjen DPD RI. Jakarta. 2014.

I Wayan Sudirta. Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Terhadap Pembentukan Undang-Undang. BPHN 24 Juli 2013.