

FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 92/PUU-X/2012

Anan Mujahid¹, M. Macap², Alwiyah Sakti R.S Rakia³, Bayu Purnama⁴

^{1,2,3,4}Universitas Muhammadiyah Sorong

ananmujahid10@gmail.com

ABSTRACT; *This research aims to analyze the legislative function of the Regional Representative Council (DPD) after the Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012. The Regional Representative Council is one of the State institutions formed in the post-reform Indonesian constitutional system through the amendment process to the 1945 Constitution, to accommodate regional aspirations in decision making related to the center and regions as regulated in Articles 22C and 22D, as well as specific regulations in the Law. MD3, and its authority was confirmed through the final and binding decision of the Constitutional Court in decision Number 92/PUU-X/2012. Through this decision, the DPD's role in the legislative process is strengthened, especially in providing consideration to bills related to regional interests. The aim of this research is to determine the urgency of the Regional Representative Council in legislation and to understand the implications of the Constitutional Court decision Number 92/PUU-X/2012. This research also seeks to provide an overview of the challenges faced by the DPD in carrying out its legislative function amidst the dynamics of relations between state institutions.*

Keywords: *Function of Legislation, Regional Representative Council (DPD), Constitutional Court Decision.*

ABSTRAK; Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Dewan Perwakilan Daerah merupakan salah satu lembaga Negara yang dibentuk dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi melalui proses amandemen UUD 1945, untuk mengakomodir aspirasi daerah dalam pengambilan keputusan yang berkaitan antar pusat dan daerah sebagaimana telah diatur dalam Pasal 22C dan 22D, maupun aturan secara khusus dalam UU MD3, dan dipertegas kewenangannya melalui putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat dalam amar putusan Nomor 92/PUU-X/2012. Melalui putusan ini, peran DPD dalam proses legislasi mendapatkan penguatan, khususnya dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU yang terkait dengan kepentingan daerah. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui urgensi Dewan Perwakilan Daerah dalam legislasi dan mengetahui implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Penelitian ini juga berupaya memberikan gambaran mengenai tantangan yang dihadapi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi di tengah dinamika hubungan antar lembaga negara.

Kata Kunci: Fungsi Legislasi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Putusan Mahkamah Konstitusi.

PENDAHULUAN

Praktik ketatanegaraan yang berkembang dari tradisi dan budaya hukum di Indonesia, tidak terlepas dari peranan penting lembaga-lembaga negara. Dalam konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), masing-masing lembaga tentu mempunyai fungsi dan kewenangannya tersendiri, salah satunya adalah cabang kekuasaan legislatif. Selain berfungsi sebagai lembaga perwakilan (*representasi*), lembaga ini juga merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*). Karena hal inilah, lembaga legislatif berwenang sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.

Menilik secara historis model legislasi dari orde lama hingga bergulirnya reformasi terdapat perubahan yang signifikan. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sebelumnya merupakan lembaga dari ranah kekuasaan legislatif yang mempunyai kedudukan tinggi. Pada masa reformasi, mempunyai kedudukan yang setara dengan lembaga-lembaga lain. Selain itu, adap un perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Hasil dari amandemen yang dilaksanakan oleh suatu Badan Pekerja MPR yang terdiri atas Panitia Ad Hoc III (1999) dan Panitia Ad Hoc I (1999-2002) yang meliputi berbagai fraksi di MPR. Dalam proses amandemen tersebut, MPR membentuk lima kesepakatan dasar dalam perubahan konstitusi yaitu: (1) tidak mengubah pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) memperkuat sistem pemerintahan presidensial; (4) penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan pasal dalam tubuh UUD 1945, dan (5) melakukan perubahan secara *addendum*. Oleh karena itu, sebagai upaya menciptakan *check and balances* antar lembaga negara untuk memperkuat sistem presidensial maka dibentuklah lembaga yang menjadi *represntasi* daerah, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Gagasan awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), adalah keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah

dalam proses pengambilan keputusan politik untuk persoalan yang berkaitan langsung dengan daerah. Dikarenakan pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik mengakibatkan ketidakpuasan di beberapa daerah sehingga mengancam keutuhan negara. Anggota DPD menggantikan Utusan Daerah sebagai salah satu unsur dalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) serta memiliki fungsi dan kewenangan, yang salah satunya terkait dengan pembentukan undang-undang.

Hal ihwal yang mengatur DPD terdapat pada Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Selain itu, telah diejawantahkan secara khusus pula, undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan yang dikenal dengan UU MD3 (Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD). Dengan hadirnya UU MD3 peran yang dimiliki DPD tentunya akan sangat strategis, karena mempermudah pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan seiring hak dan kewenangan untuk mengoptimalkan fungsinya.

Selain hak dan kewenangan, anggota DPD juga mempunyai kewajiban dalam rangka menyerap aspirasi daerahnya masing-masing dalam pengambilan keputusan baik secara internal DPD, bersama DPR maupun dalam forum MPR. Kewajiban ini tidak didukung dengan mekanisme pertanggungjawaban yang baik sehingga sangat sulit untuk memberikan penilaian atas kinerja setiap anggota DPD. Dapat terlihat bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD masih sangat terbatas dan belum sepenuhnya mencerminkan gagasan awal tentang pembentukan lembaga ini. Posisi DPD seperti hanya bersifat penunjang terhadap fungsi legislasi DPR, atau dapat juga disebut sebagai co-legislator. Ada juga pendapat yang mengatakan bahwa keadaan ini membuat posisi DPD menjadi subordinat terhadap DPR. Padahal di sisi lain, dalam hal *join session* antara DPR dan DPD, kewenangan antara DPR dan DPD yang melekat adalah kewenangan sebagai lembaga MPR.

Olehnya itu, Subardjo memberikan kritikan mengenai kesenjangan antara DPR dan DPD yang dilihat dalam ketentuan UUD NRI 1945. Pertama, terdapat pembatasan jumlah anggota DPD, yakni jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR. Kewenangan terbatas dengan jumlah anggota yang terbatas dapat merugikan dalam pembuatan keputusan politik nasional dan daerah, apalagi DPD tidak mempunyai hak veto. Kedua, tidak seimbangnya fungsi dan wewenang DPD dengan DPR. Dalam beberapa ketentuan UUD NRI 1945, pengaturan DPD sangatlah sumir. Tidak ada kekuasaan berarti yang dimiliki DPD, selain hanya memberikan masukan pertimbangan usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak

memutuskan adalah DPR. Hal ini tidak lazim dalam sistem bikameral. Ketiga, diskriminasi terhadap peranan DPD dalam konstitusi. Adanya anggapan bahwa keberadaan DPD dalam pembuatan undang-undang bisa terhambat jika melibatkan lebih banyak kamar, merupakan asumsi yang berlebihan. Sebab dalam praktik bikameral juga nampak dan dilakukan di negara-negara kesatuan yang demokratis.

Ihwal tentang kewenangan DPD yang dianggap masih terbatas, pernah diajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi dengan diujinya Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Sehingga Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan No.92/PUU-X/2012 dengan beberapa hal substantif yang menjadi pertimbangan adalah:

- 1) Kewenangan DPD Mengajukan RUU
- 2) Kewenangan DPD Ikut Membahas RUU
- 3) Kewenangan DPD Ikut Menyetujui RUU
- 4) Keterlibatan DPD Dalam Prolegnas
- 5) Kewenangan DPD Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder, guna mendapatkan bahan-bahan berupa: teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan hukum yang berhubungan dengan pembahasan. Penelitian ini juga mengkaji berbagai putusan pengadilan, khususnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, untuk menganalisis penguatan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam fungsi legislasi. Selain itu, penelitian ini menggunakan analisis kualitatif untuk menafsirkan data secara sistematis sehingga dapat menjelaskan urgensi dan implikasi hukum dari putusan tersebut.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Legislasi

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu proses mereformasi struktur dan tatanan kelembagaan negara yang ada di Indonesia. Pembentukan DPD tersebut telah mengubah konsep parlemen di Indonesia yang sebelumnya merupakan konsep satu kamar (unikameral) kemudian berubah menjadi konsep dua kamar (bikameral). Perubahan ini tentu membuat perubahan mendasar dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan. Peranan

legislasi yang sebelumnya dilakukan sepenuhnya oleh DPR bersama-sama presiden, kemudian berkembang dengan memberikan sebagian kewenangan legislasi tersebut kepada DPD sebagai kamar baru dalam sistem parlemen di Indonesia, untuk memberikan sebuah double check sehingga lebih representatif terhadap kepentingan daerah (regional representation).

Menelaah Pasal 22D UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945 bukan merupakan lembaga perwakilan bikameral. Hasil kajian sejumlah penulis dan pengkaji hukum tata negara Indonesia, perubahan UUD 1945 justru menghasilkan lembaga legislatif tiga kamar (trikameral) dengan menempatkan MPR sebagai kamar tersendiri dalam model lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Pandangan ini hadir dikarenakan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah”. MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dalam susunan dua kamar (bikameral), bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Kalau anggota yang menjadi unsur maka, MPR merupakan badan yang berdiri sendiri. Dengan demikian, hasil perubahan UUD 1945 sama sekali tidak menempatkan MPR menjadi semacam sidang gabungan (joint session) antara DPR dan DPD, tetapi merupakan lembaga permanen karena memiliki anggota yang merupakan gabungan antara anggota DPR dan anggota DPD.

Model demikian tentu saja berbeda dengan lembaga legislatif di Amerika Serikat, misalnya, yang menempatkan Congress sebagai gabungan antara House of Representatives dan Senate. Merujuk rumusan dalam Articles of Representatives, Congress merupakan penggabungan Senate dan House of Representatives sebagai lembaga legislatif. Dalam hal ini, joint session digunakan untuk menyelesaikan wewenang Senat dan DPR. Dalam hal ini, fungsi legislasi yang dimiliki Senat relatif seimbang dengan kewenangan legislasi DPR. Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPR dan Senat punya kesempatan untuk mengecek atau memeriksa semua rancangan undang-undang sebelum disampaikan kepada presiden.

Berbeda dengan sistem bikameral Amerika Serikat, hasil perubahan UUD 1945, MPR merupakan penggabungan dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dengan perumusan seperti itu, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. Artinya, hasil perubahan UUD 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat ke dalam sistem trikameral dengan kewenangan terbesar (supremasi) berada di DPR. Meskipun MPR merupakan salah satu kamar, hanya DPR

dan DPD yang bersentuhan dalam fungsi legislasi. Persentuhan fungsi legislasi itu dapat dibaca dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “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.”

Dengan kewenangan yang terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Dikarenakan fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyerujui sebuah Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa rancangan kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Dengan menggunakan cara berpikir *a contrario*, sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang hanya dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang bidang tertentu sebagaimana dimaksudkan Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945, DPD tidak mempunyai fungsi legislasi.

Melihat kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945 ditambah dengan kesulitan yang ada dalam DPD. Menurut Stephen Sherlock, peneliti dari Australian National University ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*). Dalam hal ini, proses pencalonan dan pemilihan anggota DPD yang jauh lebih sulit dibandingkan dengan proses pencalonan dan pemilihan anggota DPR. Kombinasi ini, tambah Stephen Sherlock merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral manapun di dunia. Lebih jauh Stephen Sherlock menambahkan:

But the DPD does not pass legislation, it can only introduce or give advice But the lain range of Bills in the DPR...Its role in law-making is limited to obtain areas of policy, its powers are only advisory and no Bill is actually required to pass through it in order to be passed, yet at the same time it has the strong legitimacy that comes from being a fully elected chamber.

Berbeda dengan DPD, dalam model legislasi Amerika Serikat misalnya, DPR dan Senat punya kesempatan untuk mengecek semua rancangan undang-undang sebelum disampaikan

kepada presiden. Dengan demikian dalam fungsi legislasi, Senat punya kewenangan yang relatif seimbang dengan DPR.

Di Indonesia, hubungan DPR dan DPD tidak mungkin menciptakan hubungan antarkamar yang dapat saling mengecek satu sama lainnya. Apalagi Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Dengan tidak adanya pengaturan yang menyatakan DPD memiliki fungsi legislasi, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 makin memunculkan superioritas DPR atas DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Karenanya, banyak pendapat mengatakan kehadiran Pasal 20A Ayat (1) 1945 memberi garis demarkasi yang sangat tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang hanya menjadi milik DPR.

Sebetulnya, berkaca pada praktik sejumlah negara, ketimpangan fungsi legislasi antarkamar dalam lembaga perwakilan bukan sesuatu yang baru sama sekali. Namun, ketimpangan itu selalu diupayakan dengan memberikan “kompensasi” kepada kamar lain yang lebih lemah. Dalam model lembaga perwakilan rakyat bikameral, jika tidak berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi diberi semacam hak konstitusional untuk mengubah, mempertimbangkan, atau menolak rancangan undang-undang yang berasal dari Majelis Rendah. Sekiranya hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak konstitusi menunda pengesahan undang-undang yang disetujui Majelis Rendah. Konstitusi tidak memberi hak untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang, menunda pengesahan menjadi satu-satunya kekuatan Majelis Tinggi dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Sebagai bagian dari mekanisme checks and balances dalam fungsi legislasi, penundaan dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi Majelis Tinggi untuk mengoreksi rancangan undang-undang yang telah disetujui Majelis Rendah.

Berdasarkan penjelasan itu, DPD yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945 tidak memberikan wewenang untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh presiden dan DPR. Tidak hanya itu, DPD pun tidak memiliki wewenang untuk menunda pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden. Satu-satunya ruang atau kesempatan DPD untuk terlibat lebih intensif dalam pembahasan rancangan undang-undang, yaitu dengan adanya frasa “ikut membahas” yang terdapat dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Dibandingkan dengan wewenang DPR dan presiden, frasa “ikut membahas” menunjukkan bahwa DPD memang merupakan pelengkap

dalam fungsi legislasi. Dengan frasa adanya “ikut membahas” tersebut, peran DPD dalam fungsi legislasi untuk rancangan undang-undang tertentu lebih tepat disebut sebagai co-pembahas karena pembahas utama tetap dilakukan oleh DPR dan presiden.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Daerah.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, karena kewenangan DPD yang dianggap masih terbatas, pernah diajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi dengan diujinya undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 dan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Sehingga Mahkamah Konstitusi mengeluarkan amar putusan No.92/PUU-X/2012 dengan beberapa hal substantif yang menjadi pertimbangan adalah:

1) Kewenangan DPD Mengajukan RUU.

Kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Menurut Mahkamah, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU 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 sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU 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.

2) Kewenangan DPD Ikut Membahas RUU

Kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam 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. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR.

3) Kewenangan DPD Ikut Menyetujui RUU

Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak Tahun 2000 sampai Tahun 2001. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang.

4) Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas

Menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/ atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU Nomor 12 Tahun 2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU. Dengan kata lain, penyusunan Prolegnas yang tidak melibatkan DPD secara utuh akan mereduksi kewenangan DPD yang telah ditentukan UUD 1945.

5) Kewenangan DPD Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU

Menurut Mahkamah, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut

membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 disambut baik sebab putusan MK tersebut memungkinkan penguatan DPD dalam upaya membangun strong bicameral dalam ketatanegaraan Indonesia. Menurut Enny Nurbaningsih, implikasi atas Putusan Mahkamah Konstitusi telah memberikan konstruksi proses legislasi yang berbeda, yakni proses legislasi 3 lembaga atau a triparty system in the law making process. Akan tetapi, pasca pembacaan amar putusan Mahkamah justru banyak dikeluarkan undang-undang yang mengembalikan DPD ke posisi semula sebelum diajukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi.

Salah satu di antaranya adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan, UU MD3 yang menjadi bahan pengujian Mahkamah Konstitusi yang menghasilkan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, dinyatakan dicabut dan digantikan oleh UU MD3 yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang pengaturannya tak jauh berbeda dari UU MD3 sebelumnya. Sehingga, upaya melakukan judicial review kembali dilakukan di Mahkamah Konstitusi, masih berkaitan kewenangan DPD yang “membahas RUU”. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, menolak pengujian formil terhadap undang-undang a quo. Maka, berdasarkan UU MD3 Nomor 17 tahun 2014, kewenangan DPD dalam pembahasan RUU di prolegnas masih berada di posisi tereduksi. Selain fungsi legislasi yang sangat lemah, hingga saat ini masih terdapat ketidakjelasan mengenai mekanisme hubungan antara DPR dengan DPD terkait fungsi pengawasan dan pelaksanaan undang-undang. Sehingga segala pertimbangan yang dikeluarkan oleh DPD justru terkesan terabaikan. Padahal di sisi lain, DPD adalah lembaga yang memiliki legitimasi yang kuat karena para anggotanya juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, yakni dengan sistem "popular vote".

Sebenarnya, jika kita kembali ke masa pembahasan perubahan UUD 1945 berkaitan dengan kewenangan legislasi antara DPR dan DPD, jelas bahwa perumusan mengenai fungsi legislasi DPR telah selesai pada Perubahan Pertama, sedangkan materi yang membahas mengenai DPD dan segala sesuatu yang berkaitan dengannya baru muncul dan pada Perubahan Ketiga UUD 1945. Dapat diartikulasikan bahwa, karena fungsi legislasi di DPR telah selesai pembahasannya, maka akan sulit untuk mengotak-atik dan memberikan DPD kewenangan yang berimbang dengan DPR. Menurut Ni'Matul Huda, banyak ahli hukum tata negara yang mengatakan bahwa perubahan UUD 1945 hanya menggeser executive heavy menjadi legislative heavy. Maka tak salah bagi pendapat-pendapat yang mengatakan bahwa Perubahan UUD 1945, apalagi yang berkaitan dengan MPR-DPR-DPD dan melahirkan DPD adalah perubahan yang “tambal sulam” dan tak komprehensif. Imbasnya, hanya menimbulkan ketidakjelasan dan kekacauan, baik dalam tataran teoritis maupun praktik.

Pada dasarnya, ide pembentukan dua kamar parlemen antara DPR dan DPD menjadi tidak memiliki paradigma tertentu karena dominasi DPR di parlemen. Di sisi lain, ada usulan agar kewenangan DPD diperkuat serta ditata ulang. Dalam konteks penguatan dan penataan ulang kewenangan DPD, banyak pakar yang menyarankan agar antara DPR dan DPD diberikan desain bikameralisme yang efektif. Seperti desain strong bicameralism, yakni kewenangan DPR dan DPD diatur secara relatif sama atau seimbang. Pilihan seperti perfect bicameralism dan weak bicameralism cenderung dihindari karena hanya akan menimbulkan permasalahan baru. Misalnya dalam perfect bicameralism, karena antara dua kamar memiliki kewenangan yang sama-sama kuat, akan menimbulkan berbagai macam kebuntuan dalam parlemen. Sedangkan weak bicameralism dihindari karena memiliki potensi untuk berubah menjadi model unicameralism, yaitu satu kamar memiliki kekuatan yang terpusatkan dan mendominasi kamar yang lain.

Menurut Zainal Arifin Mochtar, pengaruh lemahnya DPD ini ke politik hukum tentu saja menjadi sangat banyak. Diantaranya proses politik oleh partai politik yang ada di DPR lebih mendominasi dibanding kebutuhan representasi daerah yang diwakili oleh DPD. UU menjadi sangat mudah untuk bernuansa politis dibanding berbasis kebutuhan daerah. Padahal, salah satu ide dasar keberadaan DPD adalah menyeimbangkan antara kebutuhan yang berbasis aspirasi parpol dengan kebutuhan langsung oleh rakyat di daerah. Menyeimbangkan

representasi politik dan representasi daerah. Lemahnya DPD, membuyarkan harapan politik hukum tersebut.

Kedua, mengurangi kualitas legislasi itu sendiri karena negara-negara yang memilih menjadi dua kamar senantiasa dimotori oleh adanya cita-cita untuk menguatkan fungsi legislasi. Bukan dalam pengertian kepada siapa fungsi legislasi diberikan tetapi dalam pengertian bagaimana menghasilkan sebuah peraturan yang lebih baik dan mampu melindungi kepentingan seluruh unsur dalam suatu negara. Apalagi memang ada tugas besar dan berat dalam memola peraturan, terkhusus peraturan yang mengurangi hak dan kebebasan warga Negara, peraturan yang membebani harta kekayaan warga Negara, dan peraturan tentang pengeluaran uang Negara oleh aparat Negara.

Ketiga, model kontrol yang harus diingat bahwa model dua kamar adalah model yang diidealkan untuk mengimbangi kamar yang lain. Oleh karena itu, selain berfungsi kontrol terhadap pemerintah yang berjalan, model pengkamaran juga berfungsi checks and balances terhadap kamar yang lain. Politik hukum akan terjaga dengan baik, khususnya kualitas legislasi manakala ada kelembagaan lain yang ikut bersama.

KESIMPULAN

Keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum sepenuhnya mencerminkan gagasan awal dibentuknya lembaga ini. Meskipun kewenangannya diatur dalam UUD 1945 Pasal 22C dan 22D, maupun aturan secara khusus dalam UU MD3 kewenangan DPD masih sangatlah terbatas. Selain itu, melalui putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat dalam amar putusan nomor 92/PUU-X/2012 telah menetapkan beberapa hal substantif seperti, kewenangan membahas dan menyetujui RUU. Akan tetapi, implikasi hukum dari putusan tersebut, alih-alih menciptakan check and balances justru kewenangan DPD kembali dilemahkan melalui pengesahan UU MD3 yang baru, nomor 17 tahun 2014 dan mencabut UU yang sebelumnya. Sempat diajukan kembali judicial review, namun Mahkamah Konstitusi melalui amar putusan nomor 73/PUU-XII /2014 menolak pengujian formil undang-undang a quo.

Amandemen UUD 1945 sesungguhnya tidak memberikan rumusan tepat mengenai dasar pemikiran yang akurat mengenai keberadaan DPD ini. Karena pada kenyataannya, DPD tetap dilahirkan dalam keadaan prematur, lewat beragam kepentingan-kepentingan yang berseberangan. Sedari awal sudah disadari DPD akan mengalami berbagai persoalan

menyangkut kewenangannya yang terbatas, namun keberadaannya tetap dipertahankan. DPD hanya dimaksudkan untuk menjawab tantangan untuk tidak kembalinya hegemoni kekuasaan eksekutif sebagaimana yang terjadi pada masa orde baru, upaya check and balances menjadi oleng, karena dominasi DPR di parlemen dan DPD mengalami “obesitas kewenangan”. Apabila kedepannya DPD masih memiliki wewenang yang terbatas dan keberadaannya tidak dibutuhkan dalam pengambilan keputusan karena fungsi yang terbatas. Maka, lembaga ini perlu dibubarkan dan dibentuk sebuah lembaga baru yang dapat sepenuhnya menjadi mengakomodir aspirasi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2009, Pengantar Hukum Tata Negara. Jakarta: Rajawali Press.
- , 2006, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Sekertaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- , 2015, Konstitusi Bernegara, Jakarta: Setara Press.
- Budiarjo, Miriam, 2006, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka
- Huda, Ni'matul, 2007, Lembaga Negara dan Masa Transisi Demokrasi. Yogyakarta: UII Press.
- & Nazriyah, R. 2019, Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan. Yogyakarta: UII Press.
- , 2003, Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indrayana, Denny, 2007, Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran. Bandung: Mizan.
- Isra, Saldi, 2010, Pergeseran Fungsi Legislasi. Jakarta: Rajawali Press.
- & Zainal Arifin Mochtar, 2018, Parlemen Dua Kamar: Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Manan, Munafrizal, 2012, Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Bandung: Mandar Maju.
- Mahfud MD, Moh., 2009, Politik Hukum di Indonesia. Jakarta: Rajawali Press.
- , 2003, Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan. Jakarta: Sinar Grafika.

- Manan, Bagir, 2003, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru. Yogyakarta: FH UII Press.
- Mochtar, Arifin Zainal, 2022, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang. Yogyakarta: Buku Mojok.
- Sakti R. S. Rakia, Alwiyah, 2020, Perundang-undangan Indonesia. Makassar: CV. Penerbit Sign.
- Siahaan, Maruruar, 2012, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Subardjo, 2012, Penerapan Sistem Bikameral dalam lembaga Perwakilan Indonesia. Jakarta: Graha Ilmu.
- Soekanto, Soerjono & Sri Mahmudji, 2003, Penelitian Hukum Normatif: Suatu tinjauan singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Singka Subekti, Valina, 2008, Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Yusuf, M., 2013, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Arsitektur Histori, Peran Dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era Otonomi Daerah. Surabaya: Genta Publishing.
- Artikel Suatu Jurnal:Ackerman, Bruce, 2005. The New Separation of Powers, The Harvard Law Review, vol. 113.
- Antari, P. E. D. 2020. Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia. Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum, 4(2), hlm. 21
- Dewi, L.R. 2020, Perspektif Positivisme Kedudukan Hukum Pemberlakuan Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan, Vol. 7(1).
- Evans, Kevin, Seputar Sistem Bikameral, dalam Bambang Subianto et.al (edit.), Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan, (Jakarta: CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002).
- Gede Palguna, I Dewa, 2003. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, pada Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, dalam Janedjri M. Gaffar, et all (editor), Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Hunt, Alan, *The Theory of Critical Legal Studies*, Oxford Journal Legal Studies, Vol.6, No. 1, 1986.

Isra, Saldi, 2002, *Potret Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 18.

Muthiara, Ryan Wasti, 2017, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 47 No. 4, Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan Daerah.

M. Fadli, 2018. *Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*. Jurnal Legislasi Indonesia, 15(1), hlm. 51

M. Muhsinkum, 2021. *Fungsi Naskah Akademik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Hukum Das Sollen, 5(1).

Nurbaningsih, Enny, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang”, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 27, No. 1, Februari 2015, hlm. 2.

Nazriyah, Riri, 2007, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*. Jurnal FH UII Press, Yogyakarta.

Sugiman, S. 2020. *Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945*. Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, 10(2).

Susanti, Bivitri, 2003, *Lembaga Perwakilan Rakyat Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 20.

Sherlock, Stephen, 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, hlm. 9.

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan:

Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah
Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

Istilah Join Session digunakan oleh Jimly Ashiddiqie ketika menyampaikan hasil kajian Tim Ahli tentang Strukt MPR dan Kewenangan MPR, mengenai struktur yang akan dikembangkan adalah bikameral. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah*

Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).