

**Konstruksi Yuridis
Politik Legislasi DPD
Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 92/PUU-X/2012**

***Juridical Construction of Politics of
Legislation after Constitutional Court
Decision Number 92/PUU-X/2012***

Ria Casmi Arsa

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya
Gedung Munir Lt II Jl.MT. Haryono No 169 Malang Jawa Timur Kodepos 65145
Email:ppotoda@gmail.com,

Naskah diterima: 10/05/2015 revisi: 08/07/2015 disetujui: 18/11/2015

Abstrak

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam konteks pelaksanaan fungsi legislasi memiliki peran penting dalam rangka menciptakan prinsip *check and balances* diantara lembaga negara yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Secara kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 semakin menguatkan kedudukan DPD baik dalam aspek perencanaan program legislasi nasional, penyampaian pendapat, pandangan, daftar inventarisasi masalah, dan pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang. Banyak kemajuan yang telah dicapai namun pada ranah politik legislasi nampaknya kewenangan DPD masih belum sempurna mana kala tidak sampai pada tahap ikut memutuskan terhadap suatu Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas. Dalam rangka untuk menguatkan kedudukan DPD sebagai bagian dari perwakilan daerah maka amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dipandang penting guna melakukan penataan kelembagaan negara secara holistik dan komprehensif.

Kata kunci: Politik, Legislasi, Dewan Perwakilan Daerah, Undang-Undang, Parlemen.

Abstract

The position of Regional Representative Council in the context of the implementation of the legislative function has an important role in order to create the principle of checks and balances between state institutions which include the House of Representatives and the President. Contextually Constitutional Court Decision No. 92/PUU-X/2012 reinforce the DPD position both in terms of national legislation program planning, delivery of opinions, views, list of inventory issues, and discussion of a draft law. Much progress has been achieved but in the political realm seems legislative authority of the DPD is still not perfect when not reached the stage of deciding to join a draft law being discussed. In order to strengthen DPD as part of regional representation, the amendments to the Constitution of 1945 was important to conduct state institutional arrangement holistically and comprehensively.

Keywords: *Politics, Legislation, Regional Representatives Council, Law, Parliament.*

I. PENDAHULUAN

Perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia berjalan sangat pesat ditengah tuntutan demokrasi partisipatif yang menghendaki adanya penegakan prinsip negara hukum (*supremation of law*) dan kedaulatan rakyat. Salah satu indikator penegakan hukum dan kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud ditandai dengan adanya perkembangan kelembagaan negara yang melahirkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai bagian dari cabang kekuasaan legislatif. Dewan Perwakilan Daerah, adalah manifestasi keinginan rakyat daerah melalui perwakilannya dalam sistem pemerintahan demokrasi, baik DPD sebagai perwakilan maupun pemerintah daerah dan pemerintah (pusat), semua itu merupakan perwakilan rakyat, dan rakyatlah yang berdaulat, sebagaimana ditentukan "*the hight law of the land*", Pasal 1 ayat (2) bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pemerintah hanya "*Simply and solely a commission, an employment, in which the rules, more officials of the sovereign exercise in their own name the power of which it makes the depositories.*"¹

Dalam pengertian kelembagaan pada umumnya kedudukan Dewan Perwakilan Daerah merupakan badan legislatif daerah, yang mencerminkan salah satu fungsi badan itu yaitu *legislate* yaitu membuat undang-undang. Miriam Budiardjo² memberikan nama lain *assembly* yang mengutamakan unsur "berkumpul untuk

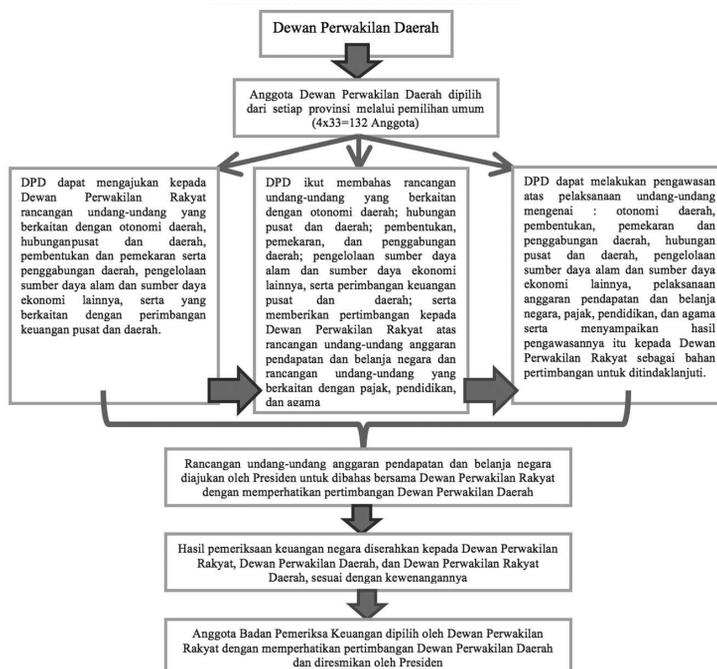
¹ Jack Jaques Rousseau, The Social Contract dikutip dari Isrok, 2013, *Citra Dewan Perwakilan Daerah dan Format yang Diharapkan ke Depan*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia dengan Tema "Format Ideal Sistem Perwakilan Indonesia", diselenggarakan oleh Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya. Dengan Pusat Kajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Kamis, 23 Mei 2013 Hotel Savana Convention Hall Malang h. 2

² Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama, h. 315

membicarakan masalah-masalah publik”. Dalam pengertian dimaksud maka dapat dipahami bahwa konstruksi keindonesiaan pada dasarnya terbangun dari ruh dan elemen-elemen daerah yang heterogen baik secara etnik, budaya, maupun alamnya. *The founding fathers* sangat menyadari *power and political exercise* harus selalu didasarkan kepada prinsip pengakuan kebhinekaan berbasis daerah tersebut. Arah bernegara harus ditetapkan berdasarkan kedaulatan dan permusyawaratan elemen-elemen bangsa, yang terminologi generiknya adalah demokrasi dan musyawarah. Karena disepakati berbentuk republik maka yang berperan selama proses penentuan arah bernegara adalah para wakil elemen bangsa dari unsur-unsur daerah.³

Atas dasar kesepakatan tersebut maka upaya untuk mengakomodasi keterwakilan daerah dirumuskanlah kedudukan dan kewenangan konstitusional DPD sebagaimana termaktub di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun konstruksi sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau dikenal dengan istilah *bicameral*. Berikut penulis paparkan desain konstitusional DPD sebagaimana terangkum di dalam konstitusi:

Skema 1 Konstruksi Yuridis DPD dalam Konstitusi



³ Ibnu Tricahyo, 2009, dkk, *Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: PPK FH-UB dan DPD-RI h.5

Berdasarkan gambaran diatas menunjukkan bahwa kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan diharapkan mampu menjembatani berbagai ketimpangan maupun disparitas dalam konteks aksesibilitas terhadap pemerataan pembangunan agar dapat dirasakan manfaatnya sampai kedaerah-daerah diseluruh penjuru wilayah NKRI. Dalam ihwal tersebut kelahiran DPD sebagai bagian dari sistem kelembagaan negara tentulah bukan lahir begitu adanya. Kelahiran DPD-RI didahului dengan mata rantai kesejarahan yang panjang dan diwarnai dengan berbagai dinamika pemikiran politik yang berkembang pada saat UUD 1945 diamandemen.

Dalam risalah amanademen terhadap UUD 1945 penulis menelaah mengenai konsep MPR. Gagasan yang disampaikan oleh UKI mengusulkan perubahan terhadap Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 3. Perubahan terhadap Pasal 2 Ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: “Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR terdiri atas anggota-anggota MPR, DPR dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum”. Jadi tidak ada Utusan Golongan di sini. Argumentasi adanya DPD adalah sebagai Dewan yang mewakili daerah sebagai bagian dari negara.⁴

Beranjak dari pemahaman diatas maka kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan memiliki peran strategis dalam mengawal otonomi daerah dan menguatkan sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Mengacu pada ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (1) berbunyi, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undangundang 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.

Ketentuan ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undangundang 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 serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undangundang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undangundang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Ketentuan ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai otonomi daerah, pembentukan,

⁴ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku Ke III Lemabaga Permusyawaratan dan Perwakilan)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, h. 45

pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Namun demikian dalam ranah regulasi dan praktek kondisi tersebut cenderung kontra produktif terhadap eksistensi DPD dalam menjalankan tugas dan kewenangan konstitusionalnya. Pereduksian terhadap kewenangan legislasi sebagaimana dimaksud nampak pada pengaturan di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam ranah implementatif RUU dari DPD oleh DPR dilakukan harmonisasi ditingkat Badan Legislasi DPR dan selanjutnya diklaim (berganti baju) sebagai RUU DPR. Demikian juga keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU bidang tertentu, DPD tidak diberikan ruang artikulasi lebih dalam pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebagai instrumen pembahasan RUU di DPR.⁵

Menurut laporan kinerja DPD-RI dalam kurun waktu Oktober 2004 sampai dengan Maret 2013 telah mengajukan 39 RUU, 184 pandangan dan pendapat, 60 pertimbangan dan 110 hasil pengawasan. Dari keseluruhan RUU, pandangan dan pendapat, dan pertimbangan tersebut yang telah disampaikan kepada DPR akan tetapi tidak ada tindak lanjutnya sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945 untuk melibatkan DPD dalam proses pengajuan, pembahasan, dan pertimbangan RUU. Dalam konteks itulah secara kelembagaan DPD mengajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ada empat masalah besar dalam mekanisme legislasi yang sampai saat ini dihadapi oleh DPD karena pengaturan dalam UU MD3 dan UU P3 yang belum sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 22D UUD 1945, yaitu:

Pertama, terkait dengan prolegnas, keterlibatan DPD dalam pembahasan prolegnas hanya sampai pada pembahasan awal dengan badan legislasi, tidak ada

⁵ Sekretariat Jenderal DPD-RI, 2014, *Fungsi Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: DPD-RI h. 2

tindak lanjut dari usulan DPD, dan DPD juga tidak pernah diberikan peran sesuai dengan pembahasan RUU di Prolegnas.

Kedua, tidak ada satu pun RUU dari DPD yang ditindaklanjuti oleh DPR, tidak pernah ada penjelasan atau jawaban penjelasan tertulis dari DPR kepada DPD tentang ke-39 RUU yang telah dikirim oleh DPD kepada DPR sebagai usul inisiatif contoh RUU tentang Yogyakarta.

Ketiga, adalah keterlibatan DPD pada pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya sampai saat ini masih belum sepenuhnya bulat.

Keempat, dalam kaitan pembahasan RUU di DPR. Pada praktiknya terdapat dua mekanisme keterlibatan DPD yang berlaku pada waktu pembahasan RUU di DPR.

Setelah melawati proses persidangan yang panjang akhirnya pada hari Rabu tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi memutuskan melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 yang mana secara yuridis Mahkamah Konstitusi meneguhkan lima hal antara lain:⁶

- a. Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam pembuatan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prolegnas merupakan tahapan yang penting dalam pembentukan suatu undang-undang karena di dalamnya perencanaan program pembentukan undang-undang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Sebagai lembaga perwakilan yang secara legitimate mendapatkan mandat dari rakyat melalui pemilihan umum dan memiliki kewenangan konstitusional untuk “Ikut Mengajukan” RUU sebagaimana diatur didalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya DPD berwenang dalam penyusunan Prolegnas. Dalam tahap awal perencanaan program penyusunan kebijakan politik nasional yang diwujudkan melalui penyusunan instrument Prolegnas, keterlibatan DPD yang merepresentasikan kepentingan daerah sangat minim. Proses penyusunan Prolegnas bersifat “*top down*”, peran dan kedudukan DPD untuk memberikan sumbangan pemikiran yang bersifat “*bottom up*” tidak terakomodasi secara penuh dalam UU MD3 dan UU P3.
- b. DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya DPR dan Presiden termasuk dalam pembentukan RUU maupun pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);

⁶ Sekretariat Jenderal DPD-RI, *Ibid* h. 2

- c. Dewan Perwakilan Daerah membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Rumusan ini disampaikan oleh Laica Marzuki yang menerangkan bahwa secara gramatikal, kata “ikut” mengandung makna partisipan sehingga DPD merupakan *constitutional participant* dalam pembahasan undang-undang. DPR dan Pemerintah tidak boleh memodifikasi, tidak boleh mereduksi, tidak boleh membatasi, tidak boleh menyimpangi, apalagi menegasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU.
- d. Pembahasan UU dalam konteks Pasal 22 D ayat (2) bersifat tiga pihak (*tripartit*) yaitu antara DPR, DPD dan Presiden. Dalam tahap pembahasan RUU tertentu, DPD hanya menjadi “pelengkap” karena ada atau tidaknya pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu tidak menjadi pengikat bagi DPR dan Presiden untuk memutuskan RUU tertentu itu menjadi undang-undang. Praktik legislasi seperti ini mengakibatkan aspirasi kepentingan wilayah (sebagai salah satu unsur terbentuknya negara) tidak tertampung secara wajar, sehingga tidak mustahil jikalau banyak kebijakan politik nasional yang dituangkan dalam suatu undang-undang merugikan daerah (wilayah). Bahkan tidak mustahil, lambat laun terjadi “*spanning*” hubungan antara Pusat dan daerah.
- e. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945 baik yang diminta ataupun tidak.

II. PEMBAHASAN

A. Peran Strategis DPD dalam Mengawal Kinerja Legislasi Nasional

Perubahan UUD 1945 membawa perubahan yang cukup mendasar mengenai sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia. Paling tidak ada tiga aspek mendasar mengenai lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945, yaitu; mengenai struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, fungsi dan kewenangannya serta pengisian anggota lembaga perwakilan. Ada tiga lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Sebagaimana diutarakan oleh Jimly Asshiddiqie⁷, mengusulkan adanya pembedaan fungsi antara DPR dan DPD. Salah satu fungsi yang dapat digunakan

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press h. 30

untuk membedakan adalah kewenangannya dalam membentuk undang-undang. Dengan pertimbangan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan dimana para anggota DPD tidak seperti senator yang mewakili negara bagian dalam sistem negara federal akan tetapi mewakili bagian-bagian daerah Indonesia maka adalah tidak tepat menempatkan DPD dalam posisi yang sangat kuat seperti itu, mengingat DPR juga mewakili daerah-daerah pemilihan dari seluruh Indonesia.

Pada sisi lain dari kajian studi perbandingan terhadap sistem perwakilan di berbagai negara ternyata bahwa sistem perwakilan seperti ini adalah lazim dipergunakan bahkan sebagian besar sistem perwakilan itu menggunakan sistem dua kamar yang memiliki kewenangan yang tidak sama. Menempatkan wakil-wakil daerah dalam suatu lembaga perwakilan yang secara formal sederajat dengan lembaga perwakilan dan lembaga negara yang lain pada tingkat nasional dianggap cukup untuk kepentingan daerah dan kepentingan memperkuat kesatuan nasional bangsa Indonesia (*national integrity*).

Lembaga perwakilan yang biasa disebut *legislative* ataupun parlemen, pada umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu (a) Fungsi pengaturan (legislasi); (b) Fungsi pengawasan (control), (c) Fungsi perwakilan (representasi). Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat, kegiatan bernegara, pertama-tama untuk mengatur kehidupan bersama. Karena itu kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau legislatif.

Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu. pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut yang disebut dengan “undang-undang”, hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari rakyat itu sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karenanya, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat rakyat dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi, sehingga kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud. Sebab, cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka pengaturan

yang paling tinggi di bawah Undang-Undang Dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen.

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan rakyat, dan dapat membebani harta kekayaan rakyat serta pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri, jika pengaturan mengenai ketiga hal itu tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang. Sedangkan fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentu tidak bermakna sama sekali.

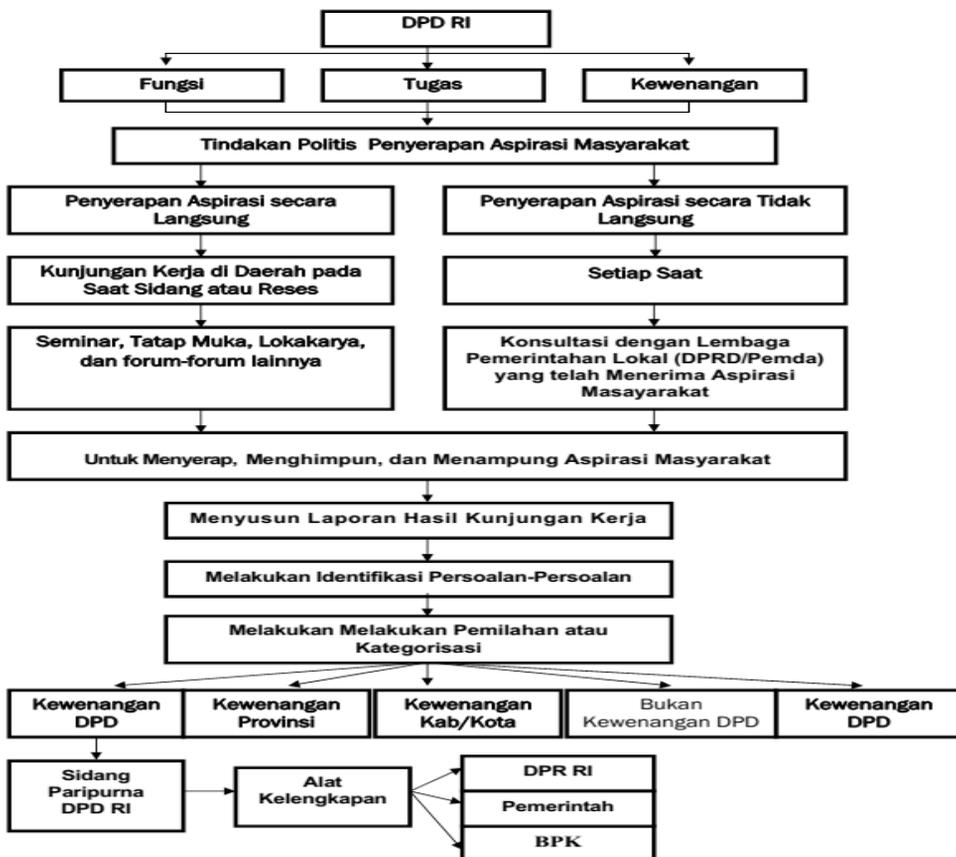
Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi, yaitu (a) Sistem perwakilan politik (*political representative*), (b) Sistem perwakilan teritorial (*territorial representative*); dan (c) Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*). Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*).

Untuk membangun sistem *checks and balances* dalam sistem parlemen, seharusnya DPD RI mempunyai fungsi dan kewenangan yang sama dengan DPR RI sebagai lembaga legislatif. DPD RI dan DPR RI sama-sama berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang serta saling memiliki hak veto yang dapat membatalkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui lembaga lainnya setelah memenuhi persyaratan tertentu. Pembahasan suatu rancangan undang-undang dimulai dari masing-masing lembaga perwakilan, apabila DPR RI sudah menyetujui suatu rancangan undang-undang (di internal DPR RI), selanjutnya DPD RI akan memulainya membahas rancangan undang-undang tersebut di internal DPD RI. Jika sudah sama-sama setuju, dapat dilakukan pembicaraan segitiga DPR RI-DPD RI dan Presiden RI untuk membahas dan mengambil keputusan bersama mengenai rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Selain itu perlu pula ditingkatkan fungsi dan kewenangan pengawasan DPD RI agar setara dengan DPR RI sebagai sesama lembaga negara.

Dalam desain sistem ketatanegaraan tentunya proses legislasi tidak terlepas dari adanya identifikasi permasalahan dan penyerapan aspirasi masyarakat guna menghimpun dan/atau mengakomodasi berbagai pemikiran terkait dengan arah

kebijakan maupun kebijaksanaan pembangunan nasional dan daerah di masa yang akan datang. Adapun model partisipasi dalam rangka penyerapan aspirasi dapat digambarkan melalui skema yang di konsep oleh PPK Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sebagai berikut:

Skema 2
Model Penyerapan Aspirasi oleh DPD-RI



Sumber: Hasil Penelitian PPK FH-UB

Berdasarkan skema diatas maka DPD RI bisa menjadi pintu masuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Sebagai alas artikulasi kepentingan daerah maka penyerapan aspirasi masyarakat merupakan kegiatan anggota DPD RI yang paling penting, baik yang berwujud penyerapan aspirasi secara langsung yang berupa dialog tatap muka, seminar atau lokakarya dengan tujuan untuk menyerap, menghimpun dan menampung aspirasi masyarakat,

maupun penyerapan aspirasi secara tidak langsung yang dilakukan melalui konsultasi dengan lembaga pemerintahan lokal (DPRD/Pemerintah Daerah). Sehingga dengan penyerapan aspirasi ini seorang wakil daerah dapat dianalogkan sebagai ujung tombak dalam arti anggota DPD-RI dituntut selalu terdepan dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Dalam arti anggota DPD RI harus membuka sumbatan-sumbatan aspirasi daerah, dan sebagai jembatan penghubung antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat lokal.

B. Konseptualisasi Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kajian teoritik-akademik ilmu perundang-undangan tidak akan pernah terlepas dari aspek politik yang berjalan secara beriringan dengan aspek hukum dalam bingkai politik hukum ketatanegaraan. Menurut Mahfud MD⁸, politik hukum adalah *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.

Menurut Bagir Manan menyatakan bahwa politik hukum tidak lain adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala urusan yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.⁹ Secara internal, menurut Bagir Manan, ada tiga lingkup utama politik hukum, yaitu :

- a) Politik pembentukan hukum;
- b) Politik mengenai isi (asas dan kaidah) hukum; dan
- c) Politik penegakan hukum.

Politik pembentukan hukum adalah kebijaksanaan yang bersangkutan dengan penciptaan, pembaruan dan pengembangan hukum. Politik pembentukan hukum seperti itu mencakup:

- a) Kebijaksanaan (pembentukan) perundang-undangan;
- b) Kebijaksanaan (pembentukan) hukum yurisprudensi atau putusan hakim dan
- c) Kebijaksanaan terhadap peraturan tidak tertulis lainnya.

⁸ Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT Rajawali Pers h. 20

⁹ Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*, Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996, h. 2

Beranjak dari penjelasan diatas maka dapat diperoleh pemahaman manakala ditelisik dari aspek terminologis maka kata "*legislasi*" berasal dari Bahasa Inggris "*legislation*" yang dapat dimaknai dalam dua pengertian, yaitu: (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang. Sementara itu kata "*legislation*" berasal dari kata kerja "*to legislate*" yang berarti mengatur atau membuat undang-undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang. Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a process*). Karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya "*Congressional Government*" mengatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai "*any form of law-making*". Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*", atau undang-undang dalam arti luas.¹⁰

Berdasarkan penjelasan diatas maka penulis mensitir pendapat Yuliandri sebagaimana disampaikan dalam sidang di Mahkamah Konstitusi yang menerangkan bahwa kata "ikut" tidak dapat dimaknai sebagai sesuatu yang bersifat boleh atau tidak, dimana keikut sertaannya tidak mempengaruhi, melainkan harus dimaknai sebagai "hak" DPD untuk ikut dalam pembahasan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Selain itu, kata "ikut" juga tidak dapat dijadikan alasan untuk mensubordinasi DPD dibawah DPR dalam pembahasan RUU sebab rumusan Pasal 22D Ayat(2) dan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 merupakan dua ketentuan yang bersenyawa. Dalam arti, apabila sebuah RUU terkait dengan otonomi daerah, dan seterusnya, maka Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 tidak dapat berdiri sendiri, tetapi harus bersamaan dan dipersandingkan dengan Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Oleh sebab itu, kewenangan DPD untuk membahas RUU tidak dapat dibatasi hanya untuk tahapan tertentu saja. Seperti hanya terlibat dalam pembahasan tingkat I saja. Melainkan terlibat pada semua tahapan pembahasan sampai proses persetujuan (pengambilan keputusan). Persetujuan atas sebuah RUU merupakan bagian tidak terpisah dari tahap pembahasan. Persetujuan merupakan akhir dari sebuah proses pembahasan.

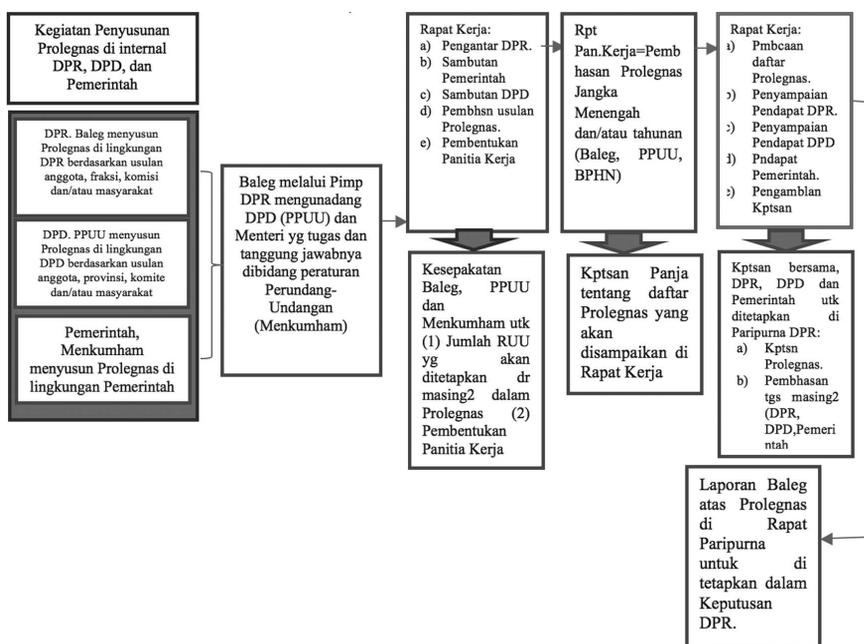
Dalam ranah ketatanegaraan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menimbulkan konsekuensi atas kedudukan dan peran DPD, diantaranya

¹⁰ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm 75

(kedudukan) RUU dari DPD setara dengan RUU dari Presiden dan RUU dari DPR. Terkait dengan pengajuan usul RUU, MK memutuskan beberapa hal yaitu (i) kedudukan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU; (ii) DPD dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas; dan (iii) usul RUU dari DPD tidak menjadi usul RUU DPR. Selain itu, pembahasan RUU dilakukan dengan tiga pihak setara (tripartit), yaitu Presiden, DPD, dan DPR (bukan diwakili atau berhadapan dengan fraksi-fraksi di DPR).

Dalam hal pembahasan RUU, MK berpendapat bahwa pembahasan dari DPD harus diberlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula sebaliknya, terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD yaitu DPD diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Berikut ini penulis paparkan implikasi Putusan MK terhadap kedudukan DPD dalam menyusun Program Legislasi Nasional.

Skema 3 Proses Penyusunan Prolegnas Pasca Putusan MK



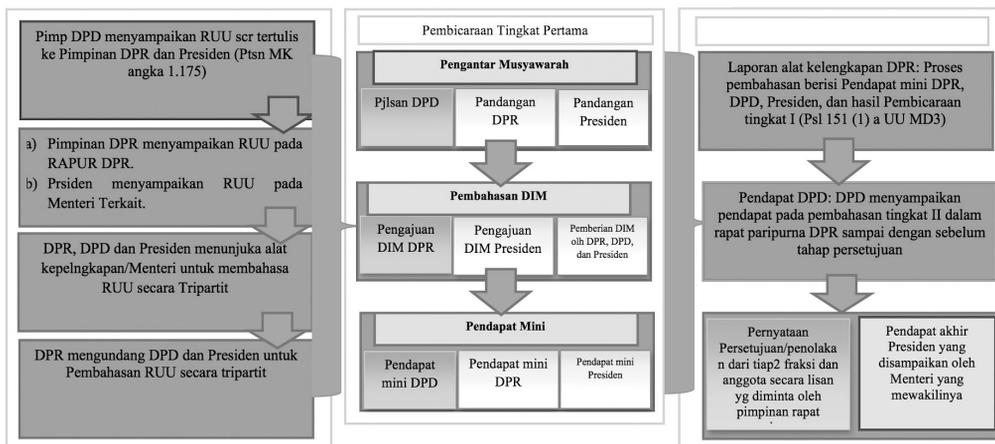
Sumber: DPD-RI (Dimodifikasi oleh Penulis)

Berdasarkan skema diatas maka tindak lanjut putusan MK akan berdampak pada relasi legislasi DPR dan DPD, terutama bagaimana menerjemahkan frase “DPD ikut membahas”. Dalam aspek tersebut maka salah satu tantangan yang dihadapi oleh DPD pasca putusan MK adalah bagaimana menerjemahkan atau mengoperasionalkan ketentuan berupa frase “DPD ikut membahas”. Sebelum putusan MK, kehendak DPD untuk ikut membahas RUU tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D UUD 1945 belum terjembatani oleh alur Pembicaraan Tingkat I (Pasal 150 ayat (1) UU MD3). Bercermin dari praktek yang selama ini berjalan, saat membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), Pemerintah dan DPR (pada tingkat Komisi atau Pansus) sebenarnya (turut pula) mengambil keputusan. Setidaknya ada dua hal yang diputuskan, yaitu (i) kesepakatan terhadap substansi batang tubuh RUU dan (ii) melanjutkan pembahasan draf RUU pada level berikutnya, yaitu tingkat Panja, Timus (Tim Perumus), dan Tim Sinkronisasi (Timsin). Tidak heran, DPR tidak mengikut sertakan DPD karena saat membahas DIM RUU, tanpa sadar ada proses mengambil keputusan. Jelas, hal demikian melebihi kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD.

Jika kita ketat pada konsep “ikut membahas” berdasar tafsiran Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, maka penggunaan DIM seharusnya diarahkan sebagai instrumen untuk membahas RUU, bukan mengambil keputusan. Penggunaan DIM seperti yang selama ini dianut, sesungguhnya sangat relevan bagi DPD untuk mengimplementasikan frase “ikut membahas”. DPD harus mendesak DPR dan Pemerintah agar optimalisasi DIM serta berinovasi menciptakan metode baru. Cara bekerja metode dimaksud bukan untuk memutuskan, tapi membahas dengan segala kepraktisan dan kemudahan. Dengan demikian, DPR dan DPD tidak perlu khawatir terjebak pada situasi bertindak di luar koridor konstitusi, karena tetap leluasa terlibat saat membahas RUU. Guna memudahkan memahami konstruksi yuridis terhadap kedudukan DPD dalam menjalankan kinerja legislasi Pasca penetapan Putusan Mahkamah Konstitusi berikut penulis paparkan skema sebagai berikut:

Skema 4

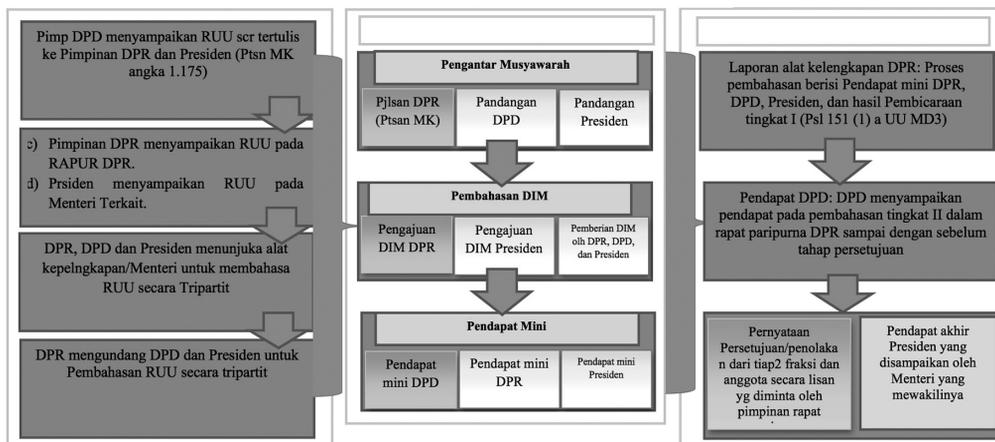
Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari DPD Pasca Putusan MK



Sumber: DPD-RI (Dimodifikasi oleh Penulis)

Skema 5

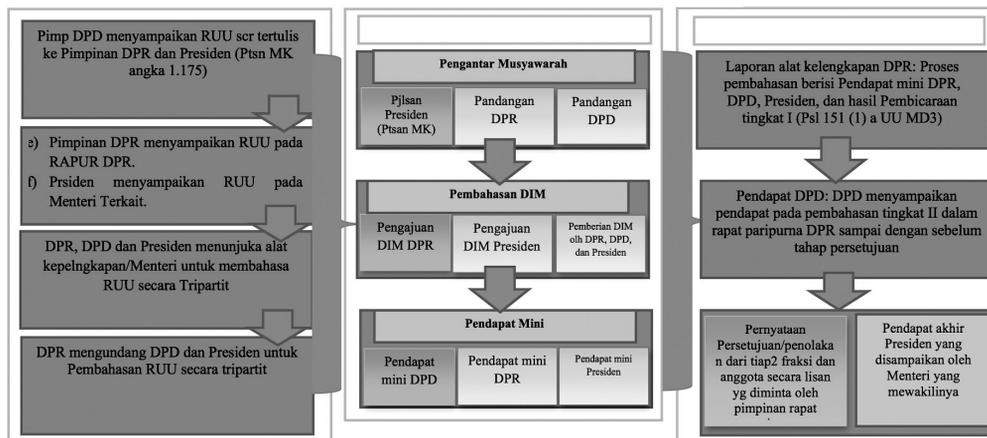
Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari DPR Pasca Putusan MK



Sumber: DPD-RI (Dimodifikasi oleh Penulis)

Skema 6

Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari Presiden Pasca Putusan MK



Sumber: DPD-RI (Dimodifikasi oleh Penulis)

Berdasarkan ketiga skema diatas maka diharapkan format kinerja DPD dalam mengawal proses legislasi di era otonomi daerah dapat menjadi sarana dalam menjembatani berbagai aspirasi yang ada diderah dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik, peningkatan kesejahteraan rakyat dan pemerataan pembangunan. Pelembagaan terhadap format legislasi DPD melalui revisi terhadap ketentuan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dipandang penting yang mana substansi yang akan diatur dalam RUU ini adalah mengenai susunan, kedudukan, kerumahtangaan, serta pelaksanaan kewenangan lembaga MPR, DPR, DPD dan DPRD serta pelaksanaan fungsi dan tugas DPD sesuai dengan UUD 1945. Secara umum jangkauan materi muatan UU Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 adalah merumuskan norma-norma hukum Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 ke dalam UU Perubahan yang belum diakomodasi oleh UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas maka dalam penulisan karya ilmiah ini penulis berkesimpulan bahwa *Pertama*, Dewan Perwakilan Daerah RI memiliki peran strategis dalam rangka mengawal kinerja legislasi dan penyerapan aspirasi didaerah sehingga prinsip partisipasi dapat dilaksanakan dalam proses erumusan kebijakan dan/atau peraturan. *Kedua*, Perumusan kembali putusan MK

tersebut pada hakikatnya mengandung dua arti penting yaitu (1) mengembalikan mekanisme *check and balance* dalam sistem demokrasi desentralistik dengan prinsip *constitutional jurisprudence* yang telah ditemukan oleh MK melalui *constitutional intepretation*. (2) mengembalikan marwah Putusan MK Nomor. 92/PUU-X/2014 yang sekaligus juga menghormati keberadaan MK sebagai lembaga konstitusional yang diberi wewenang melakukan tafsir undang-undang terhadap UUD 1945. Dengan pengembalian marwah Putusan MK tersebut, berarti para pembentuk UU tidak dipandang telah melakukan *contempt of court* dan sekaligus mengkerdilkan MK serta konstitusi itu sendiri.

Dalam konteks penataan kelembagaan negara maka dipandang penting untuk melakukan amandemen terhadap materi muatan UUD NRI Tahun 1945 sekaligus melakukan penataan terhadap kedudukan DPD baik dari aspek tugas, kewenangan dan fungsi sebagai bagian dari sistem parlemen Indonesia.

Dalam strategi jangka pendek dipandang penting untuk dilakukan Perubahan Atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 bahwa Penggaturan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mana tujuan perubahan tiada lain ditujukan untuk mengembalikan kewenangan konstitusional DPD sebagaimana telah ditegaskan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian lebih ditegaskan lagi melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012. Arah pengaturan tersebut tidak sampai mengubah total UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 tersebut, melainkan hanya parsial, yakni terkait dengan keberadaan DPD dalam proses legislasi UU tertentu. Dengan demikian, model UU Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 mempergunakan pola *adendum* sebagaimana telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- Isra,Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

Isrok, 2013, *Citra Dewan Perwakilan Daerah dan Format yang Diharapkan ke Depan*, Disampaikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia dengan Tema “Format Ideal Sistem Perwakilan Indonesia”, diselenggarakan oleh Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Universitas Brawijaya. Dengan Pusat Kajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Kamis, 23 Mei 2013 Hotel Savana Convention Hall Malang.

Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT Rajawali Pers.

Manan, Bagir, 1996, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Ekonomi*, Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional tentang Perseroan Terbatas, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 9 Maret 1996.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku Ke III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK.

Sekretariat Jenderal DPD-RI, 2014, *Fungsi Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: DPD-RI.

Tricahyo, Ibnu, 2009, dkk, *Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: PPK FH-UB dan DPD-RI.