

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 92/PUU-X/2012**

Oleh:
Rahmat Iman Cahyadi*
1201112537
rahmatcahyadi1993@yahoo.co.id
Pembimbing : Drs. H. Isril M.H

Jurusan Ilmu Pemerintahan-Prodi.Ilmu Pemerintahan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau
Kampus Bina Widya JL. H.R Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28294
Telp/Fax: 0761-63277

Abstrack

Authority to legislate as embedded within 1945 National Constitution shall be performed by both government and senate, meanwhile regional senate ("DPD") which is also categorized as legislative body does not enjoy such authority, as it is enunciated within Law No 27 of 2009 concerning MPD, DPR, DPD, and DPRD along with Law No 12 of 2011 concerning Procedure of Drafting an Act which also reduced the authority of DPD. As explained, problems risen and shall be observed is whether the implication of mentioned laws towards the authority of DPD and also after the Judgment of Constitutional Court No. 92/PUU-X/2012. Method of research applied shall be normative legal research combined with statutory approach. Conclusion drawn from the research shall be, due to the Judgment of the Constitutional Court, DPD shall enjoys the right to enter into the drafting of national legislation program, along with the discussion on budgeting and autonomy issue, however its right to pass a draft into a law remain absent.

Keyword: Authorities, Regional Representative Council, Legislation

Pendahuluan

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol tembok sakralisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945), banyak hal yang dikemukakan oleh masyarakat, terutama kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD NRI 1945 agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis.¹ Tuntutan perubahan tersebut menjadi kenyataan dengan dilakukannya

perubahan terhadap UUD NRI 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan tersebut dilakukan secara bertahap oleh MPR mulai dari perubahan pertama pada tahun 1999 hingga perubahan keempat pada tahun 2002.² Fokus perubahan yaitu; Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematika UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan

¹Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konsitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm 68.

²Janedjri M. Gaffar. *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press, 2007, hlm 1.

Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).³ Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balance* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks and balance* itu tidak ada. Dalam kaitan dengan *checks and balance* itu pula diajukan gagasan perubahan terhadap sistem parlemen dari supremasi MPR yang terdiri dari tiga unsur (DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan) menjadi parlemen sistem bikameral (dua kamar) yang terajut dalam hubungan *checks and balance* dengan lembaga negara lainnya khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni DPR dan lembaga perwakilan daerah (teritorial) yakni DPD.

Melihat apa yang hendak dicapai dalam perubahan UUD NRI 1945, yaitu terwujudnya keseimbangan antar cabang kekuasaan negara dimana antar lembaga negara dapat saling mengontrol satu sama lain tanpa ada lembaga yang memiliki kekuasaan lebih besar dan berkedudukan lebih tinggi dibanding lainnya. Maka dengan adanya *check and balance*, kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan terhimpunnya kekuasaan dalam satu tangan dapat dicegah sehingga dapat terwujud penyelenggaraan negara yang demokratis.⁴

Namun optimisme akan hadirnya lembaga DPD yang kuat dan berpengaruh dalam menata ulang relasi pusat-daerah serta mengawal agenda desentralisasi dan

otonomi luas bagi daerah berangsur-angsur sirna ketika ternyata amandemen ketiga konstitusi hanya melahirkan DPD tanpa fungsi dan kewenangan yang memadai. Seperti yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 hasil amandemen dalam Pasal 22D Ayat (1), (2) dan (3).⁵ Bila dilihat dari Pasal 22 D UUD NRI 1945 tersebut, fungsi dan kewenangan yang dimiliki DPD memang sangat terbatas, baik dalam bidang legislasi atau pembuatan undang-undang, dalam bidang anggaran, serta dalam bidang pengawasan. Meskipun kedudukannya merupakan salah satu lembaga negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilu ternyata dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik yang mahal dan proses perekrutannya yang demokratis.⁶

Terlebih lagi dalam produk turunannya yaitu dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) membuat semakin jelas bahwa fungsi legislasi DPD semakin lemah.

Beberapa peraturan dalam UU MD3 dan UU P3 yang mereduksi kewenangan DPD dapat dicermati secara rinci dalam beberapa pasal di bawah ini:

1. Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan (e) UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3, telah mereduksi kewenangan legislasi DPD menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR;

³ Jimly Assidique. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negaracetakan ke-4*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012, hlm 11.

⁴ *Ibid.*, hlm 240.

⁵ Lihat UUD NRI 1945 Setelah Amandemen

⁶ Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.*, hlm 69.

2. Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3; telah mendistorsi RUU DPD menjadi RUU usul DPR;
3. Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 46 ayat (1) UU P3; telah merendahkan kedudukan DPD menjadi lembaga yang sub-ordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional DPD untuk dapat mengajukan RUU;
4. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3; tidak mengikutsertakan DPD dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD;⁷

Beberapa kondisi tersebut mendorong DPD untuk menegaskan konstitusionalitas fungsi, tugas dan wewenangnya dalam sistem parlemen dua kamar melalui pengujian UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3) terhadap UUD NRI 1945 ke Mahkamah Konstitusi. Kemudian pada tanggal 27 Maret 2013, Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.⁸

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas, menarik untuk ditelaah lebih jauh terkait problematika fungsi legislasi DPD pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 serta sejauh manakah pelaksanaan putusan MK tersebut.

Metodologi Penelitian

⁷Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: 27 Mart 2013), hlm 6.

⁸Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Op.Cit.*,

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian hukum yang dilakukan berdasarkan data sekunder.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif difokuskan pada norma hukum positif yakni memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini antara lain; Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang telah direvisi menjadi UU No, 17/2014. UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan pendapat hukum dan pendapat non hukum yang diperoleh dari buku-buku, jurnal, kamus (kamus hukum dan kamus non-hukum), surat kabar dan internet. Menurut Marzuki (2013), bahan hukum sekunder adalah buku teks yang berisi prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi. Bahan hukum sekunder juga berupa pendapat

hukum yang diperoleh melalui wawancara dengan narasumber.⁹ Adapun narasumber atau informan dalam penelitian ini adalah anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia asal Riau.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi kepustakaan (*library research*) yaitu menemukan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan cara mencari, memperoleh dan menganalisis referensi kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli dalam buku-buku, media surat kabar (baik dalam bentuk opini, berita dan jurnal), dan kamus (Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum) yang berkaitan dengan peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

5. Teknik Analisis Data

Metode yang digunakan dalam menganalisis penelitian ini adalah menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif. Teknik deskriptif kualitatif yaitu mengumpulkan data-data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan, setelah terkumpul data tersebut kemudian diolah dengan terlebih dahulu dengan menyeleksi dan mengklarifikasinya secara logis, sistematis, dan yuridis. Penulis kemudian melakukan pengkajian terhadap bahan yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan cara menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan konsep-konsep yang terkandung dalam penelitian tersebut. Kemudian dilanjutkan dengan menarik kesimpulan terhadap berbagai konsep tentang hasil penelitian.

⁹ John Sinartha Wolo. *Tesis Berjudul Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Mekanisme Checks And Balance di Lembaga Legislatif*. Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya. Yogyakarta: 2014, hlm 5-6.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 Terhadap Fungsi Legislasi Dan Kewenangan DPD RI Dalam Pembentukan Undang-Undang

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 pada Rabu, 27 Maret 2013, politik ketatanegaraan Indonesia khususnya model legislasi telah semakin mempertegas bentuknya menuju arah sistem parlemen dua kamar, hal ini merupakan implikasi setelah Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan permohonan yang diajukan oleh DPD.¹⁰ Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa: “seluruh ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional. Begitu pula terhadap Penjelasan Umum dan penjelasan pasal demi pasal kedua undang-undang tersebut yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK. Selanjutnya, seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua undang-undang tersebut, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh Pemohon, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 atau dinyatakan bertentangan secara

¹⁰ Majalah Konstitusi No. 74 ISSN: 1829-7692, edisi April 2013, hal 3.

bersyarat dengan UUD NRI 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK.”¹¹

Pada prinsipnya, MK telah memperkuat kewenangan konstitusional DPD dalam tiga aspek, yakni *pertama*, kewenangan DPD dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah; *kedua*, kewenangan DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah; dan *ketiga*, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sedangkan terhadap satu kewenangan yang juga dipersoalkan oleh DPD, yaitu kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU dinyatakan ditolak oleh MK.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 meneguhkan lima hal, antara lain:

1. Peran Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam pembuatan Program legislasi nasional (Prolegnas);
2. Peran Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana halnya bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, termasuk dalam pembentukan rancangan undang-undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peran Dewan Perwakilan Daerah berhak membahas rancangan undang-undang secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Pembahasan undang-undang dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (*tripartit*), yaitu antara Dewan

¹¹*Ibid.*, hal 12.

- Perwakilan Rakyat, Peran Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden; dan
5. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan dalam 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 yang tidak sesuai dengan tafsir Mahkamah Konstitusi atas kewenangan Peran Dewan Perwakilan Daerah dengan sendirinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik yang diminta maupun tidak.¹²

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

Pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 pada 27 Maret 2013, seakan memberikan angin segar serta jiwa baru bagi DPD dalam ikhwal kewenangannya pada bidang legislasi. Karena setelah dikeluarkannya keputusan MK itu, DPD seakan memiliki energi baru untuk berbicara banyak dalam memaksimalkan perannya terkait fungsi legislasi. Meskipun keputusan tersebut tidak sampai memberikan kewenangan DPD untuk ikut dalam memberikan persetujuan terhadap suatu RUU, tetapi paling tidak terkait kewenangannya dalam mengajukan, membahas, serta dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan bidang

¹²Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah RI. *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. 2013, hal 6.

tugasnya dapat lebih ditingkatkan sehingga harapan yang selama ini tertumpu kepada DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan yang membawa berbagai aspirasi dari seluruh daerah di Indonesia dapat dioptimalkan. Dengan dikabulkannya permohonan tersebut, perjuangan panjang yang telah belangsung cukup lama untuk meneguhkan peran dan fungsi legislasi DPD mulai menemukan titik terang. Bila dibaca secara tepat semangat dan substansi putusan MK hampir dipastikan bahwa DPD memiliki kesempatan yang besar untuk mengoptimalkan perannya sebagai representasi kepentingan daerah dalam pembentukan undang-undang. Namun pada kenyataannya ternyata putusan MK tersebut tidak serta merta dapat dilaksanakan di parlemen.

Dari hasil temuan penulis ternyata di dalam prakteknya, putusan mengenai kewenangan DPD yang dikeluarkan MK pada tahun 2013 tidak begitu saja memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kewenangan DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya di parlemen sebagai salah satu kamar dari lembaga legislatif yang ada di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari keterangan yang disampaikan oleh narasumber penelitian bahwasanya fungsi legislasi DPD pasca putusan MK masih tetap sama seperti saat sebelum dikeluarkannya putusan MK. Selanjutnya dari keterangan tersebut dapat terindikasi bahwa penyebab belum dilaksanakannya putusan MK tersebut adalah karena terganjal oleh undang-undang yang mengatur kewenangan terkait fungsi legislasi DPD yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan (UU P3), dalam artian bahwa DPD masih menunggu revisi kedua undang-undang tersebut agar pasal-pasal yang mereduksi kewenangannya dapat segera diubah mengikuti dengan apa yang diputuskan oleh MK. Padahal seharusnya, tanpa harus menunggu untuk mengubah pasal di dalam aturan tersebut, segala aturan yang terdapat pada UU MD3 dan UU P3 dinyatakan inkonstitusional dengan UUD NRI 1945 dan tidak dapat dijalankan lagi berkaitan dengan pasal-pasal yang telah diputuskan, karena MK telah memberikan tafsir baru yang sesuai dengan amanat konstitusi.

Kemudian, tidak lama setelah itu pada tanggal 5 Agustus 2014 disahkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) sebagai pengganti undang-undang sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, yang sekaligus diharapkan sebagai tindak lanjut dari putusan MK khususnya terkait kewenangan DPD dalam proses legislasi di Parlemen dapat diakomodasi ke dalam undang-undang tersebut. Namun apa yang terdapat di dalam undang-undang tersebut masih ada beberapa pasal yang inkonstitusional atas apa yang telah diputuskan oleh MK. Terbukti dengan apa yang dilakukan oleh DPD yang kembali menggugat keberlakuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ke Mahkamah Konstitusi. Menurut DPD, UU MD3 justru semakin membuat

kewenangan antara DPD dan DPR menjadi timpang.¹³

Hal ini jelas mengindikasikan bahwa tetap saja penyebab yang menghalangi pelaksanaan fungsi legislasi DPD adalah karena peraturan yang mengatur mengenai kewenangan legislasi DPD tersebut masih saja dibuat tanpa mengindahkan apa yang telah diputuskan oleh MK. Kemudian dapat pula diterjemahkan mengapa UU MD3 yang baru dikeluarkan ini tidak mengakomodasi putusan MK adalah dikarenakan tidak adanya “kemauan politik” dari DPR untuk melaksanakan putusan tersebut. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki wewenang untuk membentuk undang-undang, DPR sangat enggan untuk berbagi kewenangan kepada DPD. Dengan kekuasaan yang dimilikinya, DPR bisa saja membenturkan dengan membuat peraturan yang semakin memperlemah fungsi legislasi DPD.

Sementara itu bila melihat apa yang diamanatkan UUD NRI 1945, MK ditentukan memiliki kewenangan, yaitu: (a) melakukan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang; (b) mengambil putusan atau sengketa kewenangan antar lembaga negara yang ditentukan menurut Undang-Undang Dasar; (c) mengambil putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau pun mengalami perubahan sehingga secara hukum tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi terbukti dan karena itu dapat dijadikan alasan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memberhentikan Presiden

dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya; (d) memutuskan perkara perselisihan mengenai hasil-hasil pemilihan umum, dan (e) memutuskan perkara berkenaan dengan pembubaran partai politik. Berdasarkan keenam wewenang yang dimiliki tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) hal itu sesuai dengan dasar keberadaan untuk menjaga pelaksanaan konstitusi.¹⁴ Namun tampaknya ketidakpatuhan DPR terhadap putusan MK menunjukkan bahwa sebagai lembaga perwakilan yang diberi mandat untuk membentuk undang-undang tetapi malah tidak patuh pada konstitusi.

Dalam sisi yang lain, untuk menjembatani berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka peran DPR sebagai sebuah lembaga politik diletakkan. Peran DPR sebagai sebuah lembaga politik melahirkan konsekuensi bahwa setiap wewenang dan tugas serta implikasi dari wewenang tersebut akan selalu terkait dengan konteks “kompetisi politik” dengan cabang kekuasaan lainnya. Akan selalu ada kompromi politik di atasnya, dibaliknya, atau sebagai implikasinya.

Selain itu apabila dilihat dari segi prosesnya, revisi UU MD3 ternyata dilakukan tanpa melibatkan DPD. Padahal sesuai dengan putusan MK bahwa DPD seharusnya dilibatkan dalam pembahasan RUU yang masuk dalam lingkup tugas DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 harus dibahas bersama DPR, DPD, dan Prediden. Terlebih lagi

¹³Majalah Konstitusi No. 104 ISSN: 1829-7692, edisi oktober 2015, hal17.

¹⁴ Jimly Asshiddique. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Disampaikan Pada: Seminar Pembangunan Hukum VIII di Bali, 2003, hal 20.

bila menelusuri lebih jauh kondisi politik yang terjadi saat revisi UU No. 17 tahun 2014 di parlemen terlihat sangat jelas bahwa revisi UU MD3 itu sarat dengan kepentingan politik dari partai politik yang sedang bergulat di Senayan saat itu. Mengutip apa yang dikatakan oleh Saldi Isra, bahwa: “sejak semula, proses legislasi pengaturan sekitar lembaga perwakilan rakyat begitu terasa aroma kepentingan politik kekuatan parpol di DPR. Paling tidak, aroma kepentingan politik dapat dirasakan sejak proses perumusan UU MD3 yang digunakan pada periode 2009-2014, yaitu UU No. 27 tahun 2009. Kepentingan politik terasa kian mengental ketika proses perubahan UU No. 27 tahun 2009 menjadi UU No. 17 tahun 2014. Bahkan pembelahan awal KMP (Koalisi Merah Putih) dan KIH (Koalisi Indonesia Hebat) dapat dikatakan buah dari desain UU No. 17 tahun 2014.”¹⁵

Dari penelusuran yang penulis paparkan dilakukan dapat diterjemahkan bahwa keterlibatan DPD dalam pembahasan sebuah RUU masih jauh dari kata telah terlaksana dengan maksimal. Karena bila melihat putusan MK mengenai pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) bersifat tripartit (DPR bersama-sama dengan Presiden dan DPD), yang juga berarti MK sudah menyampaikan secara eksplisit bahwa pembahasan RUU harus melibatkan DPD dalam pembahasan RUU secara penuh mulai dari pembicaraan tingkat I sampai pada pembicaraan tingkat II, terutama RUU mengenai daerah yang menjadi kewenangan dari DPD.

Sebagaimana yang penulis temukan dalam penelitian ini, sudah lebih dari 3 (dua) tahun pasca putusan MK

dibacakan, perjuangan untuk melaksanakan fungsi legislasi DPD masih jauh dari yang diharapkan. Salah satu bukti sejak dibacakan hanya satu undang-undang yang disebutkan melibatkan DPD dalam proses pembahasan mulai dari pembicaraan tingkat I dan tingkat II. Sejauh ini proses legislasi yang berkaitan dengan wewenang DPD dalam Pasal 22 D UUD NRI 1945 masih berlangsung seperti sebelum putusan MK. Sebagai putusan yang bersifat final dan berlaku sejak dibacakan, seharusnya DPR dan Presiden menyesuaikan proses pengajuan dan pembahasan RUU dengan semangat dan amanat putusan MK. Bahkan semua pembahasan sepanjang terkait wewenang DPD yang sedang dilakukan di DPR semestinya dihentikan terlebih dahulu. Bagaimanapun melanjutkan pembahasan Undang-Undang yang menyangkut wewenang DPD dapat dikatakan hanya akan menghasilkan produk undang-undang yang cacat formil.

Dari penemuan yang didapatkan oleh penulis seperti yang sudah disampaikan di atas dapat diketahui bahwa implementasi putusan MK terkait fungsi legislasi DPD ternyata belum dilaksanakan baik secara normatif maupun prakteknya di parlemen, ini dapat dilihat dari peraturan undang-undang yang belum memuat hal-hal yang telah diputuskan MK berkaitan dengan kewenangan DPD dalam fungsi legislasi dan keikutsertaannya dalam proses pembentukan undang-undang. Begitu pula dengan prakteknya yang terjadi di parlemen dapat diketahui bahwa putusan MK tersebut belum dijalankan.

¹⁵ Kompas, Rabu 26 November 2014, hal 2-5.

C. Faktor-Faktor Penghambat Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD RI Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Banyak pihak menilai keberadaan DPD tidak lebih sebagai staf ahli DPR. Dari aspek keterwakilan, DPD sejauh ini hanya memainkan peran sebatas perwakilan dalam bentuk kehadiran utusan daerah di pusat bukan kehadiran ideal dalam format diperjuangkannya aspirasi daerah di tingkat pusat. Padahal dari aspek legitimasi kelembagaan, sebenarnya DPD mempunyai legitimasi yang lebih kuat ketimbang DPR dalam hal dukungan riil politik dari rakyat sebab anggota DPD dipilih secara langsung.

Secara kelembagaan, kondisi kekinian DPD menunjukkan adanya permasalahan eksistensi serta kewenangan DPD yang masih jauh dari apa yang diharapkan. Salah satu yang menjadi faktor penghambat DPD untuk mengoptimalkan fungsi dan perannya sebagai lembaga legislatif, adalah UUD NRI 1945. Meski hasil amendemen (empat kali amendemen) melahirkan lembaga tinggi negara bernama DPD, namun pada sisi lain dalam amendemen tersebut pasal yang mengkerdikan DPD yakni khususnya Pasal 22D ayat (2), namun sebaliknya memberikan kekuasaan legislasi yang besar kepada DPR yakni Pasal 20 ayat (1), hal inilah kemudian yang menjadi masalah yang begitu mendasar atas kewenangan dan eksistensi DPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pasal ini menunjukkan Indonesia menganut sistem dua kamar (bikameral) namun disisi lain menunjukkan *soft bicameral*. Karena terjadi ketidakseimbangan antara kekuasaan DPR dan DPD. Yang mana posisi DPR lebih kuat daripada DPD,

artinya, DPD memiliki legitimasi yang kuat, tetapi kewenangan formalnya lemah. Sebagai akibat desain eksistensi yang mengambang ini, maka kompetensi DPD pun hanya sekedar lembaga pertimbangan bagi DPR dalam proses legislasi.

Dengan adanya permasalahan ini, ada keinginan dari DPD untuk melakukan terobosan individual dan reformasi kelembagaan untuk memaksimalkan tugas dan fungsi serta kewenangan DPD. Konkretnya, untuk menjawab permasalahan ini dalam konteks peran DPD, ada target amendemen konstitusi kelima.

Mengenai target untuk melakukan amendemen UUD NRI 1945 yang kelima, hal ini bisa dikatakan masih menjadi keinginan yang sulit direalisasikan, sebab amendemen membutuhkan dukungan 1/3 (sepertiga) dari anggota MPR yang merupakan gabungan dari anggota DPD dan anggota DPR. Selanjutnya adalah bagaimana DPD dapat meyakinkan DPR untuk menyetujui dilakukannya amendemen UUD NRI yang kelima, karena apabila melihat jumlah dari anggota DPD yang hanya berjumlah 132 orang masih kalah jauh dengan jumlah anggota DPR yang berjumlah 560 orang.

Usulan untuk memperkuat fungsi dan peran DPD dalam sistem bikameral ini, perlu adanya penyempurnaan atau sinkronisasi UUD hasil amendemen. Karena sebagai implikasi Putusan MK ini, menuntut adanya proses yang berbeda karena akan muncul posisi 3 (tiga) lembaga negara dalam pembentukan UU "*a triparty system in the law making process*". Terkait dengan kekuasaan legislasi, DPR bersama Presiden memegang kekuasaan dalam negara, karena setiap RUU harus disetujui bersama

oleh DPR dan Presiden. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensial ikut mengambil keputusan untuk menghasilkan undang-undang bersama DPR. Sementara itu DPD sekalipun dimaknai oleh MK mempunyai “hak” untuk membahas terkait dengan kewenangan yang sudah ditentukan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945, tetapi hak tersebut tidak akan mudah direalisasikan jika konstruksi hubungan interkameral dalam parlemen belum dibangun. Jika desain tripartit dimunculkan tanpa kejelasan konsep legislasi, hal ini justru akan memunculkan persepsi publik bahwa membentuk UU di Indonesia menjadi lebih sulit daripada mengubah konstitusi yang merupakan aturan dasar suatu negara itu sendiri.

Selain itu, peran legislasi DPD pasca Putusan MK tidak berjalan atau menjadi terhambat karena tidak adanya kemauan politik dari DPR untuk melibatkan DPD dalam pembentukan undang-undang. DPR tampak enggan berbagi kekuasaan dengan membuat rumusan norma yang dapat dikatakan sebagai bentuk modifikasi implementasi legislasi tanpa bertentangan dengan UUD NRI 1945. Fakta ini berbanding terbalik dengan keinginan DPR untuk menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang lembaga, serta mengembangkan mekanisme *checks and balance* antara lembaga legislatif.¹⁶ *checks and balance* antara DPR dan DPD hampir tidak ada, sementara itu beban legislasi yang direncanakan DPR dan Presiden sebagaimana tertuang dalam Prolegnas

sangat tinggi, tetapi realisasinya sangat rendah.

Sebagian RUU Prolegnas tersebut berkaitan dengan bidang-bidang tertentu yang merupakan arena kewenangan legislasi DPD. DPD tidak mungkin masuk dalam wilayah strategis penentuan arah politik lima tahun ke depan, karena rencana Prolegnas tahun 2009-2014, diperlakukan sebagai masukan kepada Badan legislasi DPR, seperti masukan dari fraksi-fraksi di DPR. Dengan usulan RUU tersebut tidak mengemuka hasilnya atau dapat saja didaku atau diakui sebagai usulan DPR. Artinya *checks and balance* yang diinginkan DPR seperti yang tersurat dalam penjelasan umum UU MD3 tidak berwujud nyata.

Sebenarnya DPD pernah berupaya bermanuver untuk mengusulkan UU tersendiri terkait kedudukannya sebagai lembaga negara dengan mendasarkan pada istilah dalam teknis perancangan bahwa “diatur dengan” memungkinkan diajukan UU tersendiri sedangkan “diatur dalam” muatan perintahnya dapat diintegrasikan dengan UU yang lain. Pasal 19 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang”. Pasal 22C ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang”. Bertolak pada rumusan tersebut DPD menginginkan UU tersendiri, tetapi menuver ini terganjal karena bola ada di tangan kekuasaan DPR, jika DPR tidak mengusulkan RUU tersendiri tersebut maka sampai kapanpun usulan tersebut tidak akan menjadi UU walau secara teknis hal ini dimungkinkan.

Dari hasil penelitian yang telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya

¹⁶ Maruarar Siahaan, “*Checks and balance dan Judicial Review Dalam Legislasi di Indonesia*”, <http://www.iimlyschool.com>, diakses 15 Mei 2016.

dapat ditemukan bahwa, ada beberapa faktor penyebab lemahnya DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya. *Pertama*, realitas konstitusional yang mengukuhkan kekuasaan DPR dalam hal fungsi legislasi. *Kedua*, lemahnya *political will* (kemauan politik) DPR untuk melibatkan DPD dalam setiap proses legislasi nasional.

KESIMPULAN

Keseluruhan penelitian ini menunjukkan bahwa peran legislasi Dewan Perwakilan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi belum optimal dalam proses pembentukan undang-undang di parlemen. Walau demikian tafsiran Mahkamah Konstitusi yang pada hakikatnya memberi ruang yang lebih bagi Dewan Perwakilan Daerah untuk terlibat dalam proses legislasi justru tidak ditanggapi dengan perubahan terhadap Undang-Undang yang dimaksud. Dengan tidak diakomodasinya putusan Mahkamah Konstitusi ke dalam peraturan yang berkaitan dengan proses pembentukan undang-undang khususnya terkait kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah, menjadikan Dewan Perwakilan Daerah belum mampu untuk memaksimalkan peran dan fungsi legislasinya di parlemen sebagai salah satu lembaga legislatif yang seharusnya menjadi wakil dari daerah dalam pembuatan keputusan di tingkat nasional berkaitan dengan tugasnya dalam memperjuangkan aspirasi yang datang dari daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddique, Jimly. 2012. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Cetakan ke-4*. Jakarta: Rajawali Press.

Asshiddique, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi Cetakan Kedua*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Gaffar, Janedjri M. 2007. *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.

MD, Moh. Mahfud. 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konsitusi*. Jakarta: Rajawali Press.

Sinartha Wolo, John. 2014. *Tesis Berjudul Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Mekanisme Checks And Balance di Lembaga Legislatif*. Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Undang-Undang:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.