



**PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA
(ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO.92/PPU-X/2012)**

Andryan
M. Solly Lubis, Suhaidi, Faisal Akbar Nasution
(andryan_ian@yahoo.com)

ABSTRACT

Regional Representative Council (DPD) as a new state agency after the 1945 amendment was originally expected to be able to realize the presence of two rooms representation system (bicameral). As an embodiment of the people, the DPD related to the legislative function as stated in the Constitution, 1945. In carrying out its legislative function, the DPD's involvement is limited to the discussion of Level I. In fact, the 1945 allows DPD follow up on the process that takes place in Level II. The Constitutional Court (MK) has strengthened the legislative function of the DPD some previously reduced by Act No.27 of 2009 on MPR, DPR, DPD and DPRD, and Act No. 12 of 2011 on the Establishment of Laws and Regulations. DPD in the legislative function should be viewed as a whole, starting from the submission process to approve a Bill (the Bill). Implications of the decision of the Constitutional Court on strengthening the legislative function of the Regional Representative Council, that DPD is constitutionally have gained in three aspects: first, the authority of DPD in the proposed bill relating to the area; Second, the authority of the Council, who discussed the bill relating to the area; Third, DPD involvement in the preparation of the National Legislation Program. Strengthening the legislative function should be done by rearranging comprehensively legislative function in the system of government, with the fifth amendment of the 1945 Constitution is to establish a system of checks and balances in the representation of the people in the way that the doctrine of popular sovereignty.

Keywords: DPD, Legislation, and System of Representatives

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi konstitusi sebagai salah satu agenda yang timbul seiring dengan tuntutan untuk proses bernegara yang lebih demokratis. Gerakan-gerakan yang berkembang pada waktu itu merupakan suatu wujud kristalisasi keinginan rakyat untuk mengevaluasi kembali kondisi kenegaraan yang berada pada posisi krisis.¹ Tuntutan reformasi melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut telah mengakibatkan banyak terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Salah satu atas perubahan tersebut terjadi dalam hal kelembagaan negara dengan bertambahnya lembaga beberapa lembaga negara, salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang dilaksanakan pada tahun 2001 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, secara yuridis sebagai dasar kehadiran lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

DPD sebagai lembaga negara hasil dari rezim reformasi awalnya sebagai lembaga Utusan Daerah di dalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang mana terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Kemudian muncul tuntutan agar "Utusan Daerah" dalam MPR diwujudkan dalam bentuk Dewan Perwakilan Daerah.²

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 22D UUD 1945, pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD diatur dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). UU tersebut merupakan perubahan terhadap

¹ Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah: Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu: 2002), hal. 2.

² Ibid, hal. 5

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kehadiran DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan UUD 1945 merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat.

Ketentuan fungsi bidang legislasi DPD semakin diperlemah sebagaimana dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Kritik terbesar dalam fungsi legislasi DPD adalah keterlibatan DPD dibatasi sampai pembahasan Tingkat I. Padahal, UUD 1945 memungkinkan DPD ikut sampai pada proses yang berlangsung di Tingkat II. Secara konstitusional, DPD tidak mungkin ikut memberikan persetujuan terhadap sebuah rancangan undang-undang karena UUD1945 memberikan batasan yang tegas bahwa persetujuan hanya menjadi wewenang DPR dan Presiden.³

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengembalikan kewenangan DPD yang sebelumnya direduksi oleh UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3). Hal ini disambut baik oleh DPD yang selama ini hanya menjadi bayang-bayang dibawah dominasi DPR; dominasi berlebihan yang mencederai sistem bikameral yang konon dibentuk untuk tujuan mulia yaitu terciptanya sistem *check and balance* yang baik.

Dalam beberapa poin gugatan yang diajukan DPD, 4 (empat) poin diantaranya merupakan pokok eksistensi dan jati diri DPD sebagai lembaga negara yang perlu ditegakkan kembali sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD 1945, yaitu : (1) Kewenangan DPD dalam mengajukan RUU setara dengan DPR dan Presiden; (2) Kewenangan DPD ikut membahas RUU; (3) Kewenangan DPD memberikan persetujuan atas RUU; dan (4) Keterlibatan DPD dalam menyusun Prolegnas.⁴

B. Perumusan Masalah :

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Lembaga Perwakilan Rakyat?
2. Apa Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PPU-X/2012 Terhadap Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah?
3. Bagaimana Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Terwujudnya Lembaga Perwakilan Rakyat Ideal Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang terdapat pada perumusan permasalahan di atas, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Lembaga Perwakilan Rakyat.
2. Untuk mengetahui implikasi putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PPU-X/2012 terhadap penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah.
3. Untuk mengetahui Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Terwujudnya Lembaga Perwakilan Rakyat Ideal Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Kegiatan penelitian penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis.

Dari segi teoritis, hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi perkembangan hukum khususnya mengenai lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, terutama Peranan Dewan Perwakilan Daerah khususnya mengenai Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah.

3 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 266.

4 Majalah Konstitusi, *Memperkuat Kewenangan DPD*, Konstitusi, Edisi April 2013 No.74, Sekretariat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi para politisi, aparatur negara, maupun bagi pihak yang terkait mengenai eksistensi Dewan Perwakilan Dewan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

II. KERANGKA TEORI

Teori kedaulatan rakyat dipilih sebagai *Grand Theory*. Dipilihnya teori ini karena dapat menjelaskan secara filosofis tentang konsep politik yang bersifat makro tentang letak kedaulatan dan akan dijelaskan juga sejarah transformasinya di dalam praktek ketatanegaraan.⁵

Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam negara adalah rakyat yang merupakan ciri negara hukum atau negara demokrasi konstitusional.⁶ Dalam literatur ilmu hukum atau ilmu politik, kata kedaulatan berasal dari kata *soverignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *soveranus* (bahasa Italia). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari kata latin *superanus* yang berarti “yang tertinggi” (supreme).⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata “daulat” dan “kedaulatan” berasal dari kata Arab *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan.⁸

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. kekuasaan itu harus didasari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan, kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan prosedur konstitusional menurut hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).⁹

Dengan kata lain bahwa teori kedaulatan rakyat merupakan cikal bakal yang melahirkan sistem demokrasi yang dikenal saat ini dikenal sebagai sistem pemerintahan negara modern. Pada awalnya, gagasan demokrasi dilakukan secara langsung. Kemudian muncul konsep yang dinamakan demokrasi tidak langsung atau perwakilan dimana penyelenggaraan pemerintahan maupun lembaga negara dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, rakyat tidak lagi terlibat secara langsung dalam proses pemerintahan negara. Wakil rakyat tersebut bertindak mewakili dan mengikuti atau mewujudkan aspirasi rakyat dalam sebuah lembaga perwakilan.

Teori kedua yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Pembatasan Kekuasaan. Salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rechtsstaat*) ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan ini dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.¹⁰ Sebagaimana Julius Stahl menyatakan, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental.¹¹

Pembatasan kekuasaan biasanya diwujudkan melalui dua pilihan cara, yaitu sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan, pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga negara dibawah lembaga memegang kekuasaan negara.¹²

Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan dibidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat kelengkapan (lembaga) yang

5 Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konpress, 2012), hal.17.

6 *Ibid.*

7 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hal.69.

8 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal.143.

9 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006), hal.56.

10 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara : Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, 2006), hal.11

11 Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2007), hal.57.

12 Pataniari Siahaan, *Op.cit*, hal.28.

menyelenggarakannya, konsepsi yang dikembangkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica*.¹³

Jika dibandingkan konsep pembagian kekuasaan John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1785), perbedaan mendasar pemikiran keduanya, bahwa John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri.¹⁴ Berbeda halnya dengan pemikiran John Locke dan Montesquieu, seorang sarjana Belanda Van Vollenhoven, mengemukakan bahwa tugas dalam sebuah negara itu bukan tiga, tetapi empat cabang kekuasaan dengan memakai *Kwartas Politica* (Catur Praja), yang mana memasukkan tugas polisionil sebagai tugas memelihara ketertiban masyarakat dan bernegara.¹⁵

Secara umum, pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia dimaknai (*separation of power*) dimulai dari pemahaman atas teori Trias Politica Montesquieu. Hal ini muncul dari pemahaman pendapat Montesquieu yang menyatakan, “*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the sama body of magistrate, there can be no liberty*”. Pandangan Montesquieu memberikan pengaruh yang sangat luas dalam pemikiran kekuasaan negara. Pendapat Montesquieu yang dikutipkan dimaknai, bahwa cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak mempunyai hubungan sama sekali.¹⁶

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Lembaga Perwakilan Rakyat

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).¹⁷

Keberadaan DPD sebagai lembaga yang independen sangat memungkinkan dapat memperjuangkan kepentingan rakyat secara sungguh-sungguh dibandingkan dengan kedudukan DPR yang merupakan wakil rakyat yang berasal dari Partai Politik dan sudah barang tentu lebih terikat pada kebijakan partai.¹⁸ Kewenangan yang diberikan kepada DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam menyerap dan mewujudkan aspirasi masyarakat, dilihat dari aspek hak dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi masih sangat lemah.¹⁹ Kewenangan yang sangat terbatas itu dan dapat dikatakan menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen.²⁰

Meskipun banyak pengamat hukum tata negara mengatakan model lembaga perwakilan rakyat di Indonesia lebih condong dalam menganut sistem trikameral, tetapi hanya DPR dan DPD yang bersentuhan dalam fungsi legislasi. Persentuhan fungsi legislasi dapat dibaca dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Meskipun demikian, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu mulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR.

DPD yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945 tidak memberikan wewenang kepada DPD untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945, frasa “ikut membahas” masih memungkinkan bagi DPD untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Namun, kemungkinan tersebut menjadi tertutup karena Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, hal.75.

¹⁵ M.Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 2008), hal. 57.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI: 2006). hal.139.

¹⁸ H.Harpani Matnuh, *Jurnal Hukum, Peran DPD dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat di Daerah*, FKIP Unlam.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hal.70.

tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) semakin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi. Oleh karenanya, timbul UU No.17 Tahun 2014 sebagai perubahan terhadap UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pembatasan peran DPD dalam fungsi legislasi sebenarnya tidak hanya tertutup karena UU MD3, melainkan juga dalam Undang-Undang Nomor.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Sejumlah kalangan berpendapat, bahwa dengan adanya UU MD3 dan UU P3 semakin membonsai peran DPD dalam proses pembentukan undang-undang.

B. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PPU-X/2012 Terhadap Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah

Gagasan pengujian terhadap fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Koalisi Masyarakat mencakup 5 hal. Pertama, agar DPD terlibat secara setara dalam penyusunan program legislasi nasional. Kedua, rancangan undang-undang yang dihasilkan diperlakukan sama dengan RUU dari presiden dan DPR. Ketiga, terlibat dalam pembahasan RUU tertentu dari awal hingga akhir. Keempat, pembahasan RUU tertentu bersifat 3 pihak (tripartit), yaitu DPR, DPD, dan presiden. Kelima, sebagai bagian tak terpisahkan dari proses pembahasan RUU tertentu, DPD terlibat pula dalam proses persetujuan sebuah RUU yang dibahas secara tripartit.

Pengujian kewenangan konstitusional DPD yang tercantum dalam Pasal 22D Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dilakukan untuk menemukan dasar konstitusional yang menyatakan serta membenarkan bahwa dalam konteks Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945, DPD memiliki kewenangan yang setara dengan DPR dan presiden. Hal yang akan dibahas terutama terkait dengan kewenangan DPD untuk membahas RUU yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 dari awal hingga akhir termasuk tahap persetujuan.

Dalam permohonan pengujian di Mahkamah Konstitusi terhadap UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3) dan UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), bahwa Mahkamah Konstitusi telah memutuskan terhadap eksistensi DPD dalam fungsi legislasi. Peran DPD yang sebelumnya diberikan oleh UUD 1945 kini tidak lagi diamputasi oleh kedua UU yakni UU MD3 dan UU P3.

DPD secara konstitusional telah mengalami penguatan 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; *Ketiga* keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Pada prinsipnya pembahasan awal rancangan undang-undang melibatkan tiga lembaga (tripartit). Oleh karenanya, selain disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR, juga harus pula mengikutsertakan presiden dalam suatu rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

C. Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Mewujudkan Lembaga Perwakilan Rakyat Ideal

Perletakan dasar konstitusional bagi pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai bagian dari MPR melalui amandemen UUD 1945 merupakan bagian dari pergeseran strategi konstitusional kehidupan bernegara dan berpemerintahan, sekaligus merupakan salah satu dimensi dari konstitusionalisme yang mencuat dalam rangka reformasi konstitusi di Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945).²¹

DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang akan menjembati kebijakan (*policy*) dan regulasi pada skala nasional oleh Pemerintah (Pusat) di satu sisi dan Daerah di sisi lain. Terjadi semacam perubahan strategi dari pola representasi kepentingan Daerah melalui penempatan Utusan Daerah di MPR kepada pola representasi melalui Dewan yang khusus ditugasi Konstitusi untuk memperjuangkan kepentingan Daerah, yang tugas-tugasnya dirinci dalam Pasal-Pasal UUD 1945, jauh berbeda dengan Utusan Daerah yang dikenal selama ini (Bab VII A Pasal 22 C juncto Pasal 22 D).²²

Di samping kedua paradigma yuridis-konstitusional dan paradigma-politis, DPD juga tidak lupa me-*refer* kepada Pasal 18 A dan Pasal 18 B, yang mengintroduksi untuk berfungsinya paradigma-paradigma filosofis-kultural, yakni patokan agar aplikasi hubungan antara Pemerintah (Pusat) dan Daerah diselenggarakan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah

21 M.Solly Lubis, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, (Jakarta: Sofmedia, 2011), hal. 121.

22 *Ibid.* hal. 122.

dan supaya menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional yang masih eksis di Daerah.²³

Di lihat dari sudut strategi perundang-undangan, apa yang dilakukan sebagai wacana pembahasan mengenai DPD saat ini, hanyalah sebatas patokan dasar yang dapat disajikan dalam UUD 1945. Penyempurnaan amandemen UUD 1945 kelak harus memberikan sesuatu perubahan, maka tak dapat tidak peraturan perundang-undangan tentang PD harus ditinjau kembali.²⁴

DPD harus mampu memenuhi kebutuhan hukum (*legal needs*) dan aspirasi demokrasi berpemerintahan di negara ini, khususnya dalam hubungan antara Pusat dan Daerah. Apalagi setelah disaksikan, bahwa terjadi aksi dan gerakan bernuansa politis secara bervariasi di berbagai daerah, yang pada intinya ialah menuntut terkondisinya apa yang disebutkan sebagai salah satu paradigma kebijakan (*political paradigm*), bahwa perlu terciptanya “terwujudnya keseimbangan antara berlangsungnya kekuasaan dan wibawa Pemerintahan Pusat di Daerah dan sekaligus berlangsungnya pendemokrasian Pemerintahan dan terakomodasinya aspirasi masyarakat Daerah secara adil dan demokratis”.²⁵

Selama masa pemberlakuannya sejak reformasi, telah banyak kita alami pelbagai perkembangan yang menunjukkan bahwa perumusan keempat perubahan pertama UUD 1945 memang masih banyak kekurangan. Sesudah lebih kurang 15 tahun reformasi, makin jelas bagi kita banyaknya masalah yang perlu kita perbaiki dari materi UUD 1945. Beberapa di antara pokok pikiran yang dianggap penting untuk diperbaiki dan dirumuskan menjadi materi muatan UUD 1945.²⁶

Diantaranya, adalah penguatan fungsi dan kewenangan DPD dengan memastikan adanya kewenangan di bidang legislasi dan dengan mengembangkan kedudukan dan peran MPR secara lebih fungsional sebagai forum bersama (*joint session*) yang terdiri atas lembaga DPR dan DPD, serta dengan melakukan penataan kembali struktur dan fungsi DPR dan MPR sebagaimana mestinya.²⁷

Sistem dua kamar pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarkhi. Lalu kemudian, menurut Robert L. Madex, Jeremy Bentham-lah yang paling mula mengeluarkan istilah bikameral tersebut. Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar.²⁸

Majelis Tinggi diberi hak untuk menunda pengesahan undang-undang yang disetujui Majelis Rendah. Menurut Kevin Evans, jika konstitusi tidak memberi hak untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang, menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan Majelis Tinggi dalam fungsi legislasi. Sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances* dalam fungsi legislasi, penundaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi Majelis Tinggi untuk mengoreksi rancangan undang-undang yang telah disetujui Majelis Rendah.²⁹

Sistem Bikameral yang dituangkan dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dalam teori-teori ketatanegaraan, yaitu fungsi parlemen yang dijalankan oleh dua kamar secara berimbang (*balances*) dalam prose legislasi maupun pengawasan.³⁰

Mencermati keterbatasan kewenangan itu, penguatan fungsi legislasi DPD menjadi sebuah keniscayaan. Secara hukum, penguatan tersebut dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945. Bagaimanapun, menjadi sulit untuk melakukan penguatan fungsi legislasi DPD tanpa menyentuh UUD 1945.

Penguatan fungsi legislasi seharusnya dilakukan dengan menata ulang secara komprehensif fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia.³¹ Sebagaimana dikatakan Kevin Evans, bisa saja DPD tidak terlibat secara utuh membahas rancangan undang-undang

23 *Ibid.*

24 *Ibid.* hal.123

25 *Ibid.* hal.124.

26 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Amandemen Kelima UUD 1945*, 2011, Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University.

27 *Ibid.*

28 [http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:pen penguatan-fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-daerah&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5](http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:pen%20penguatan-fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-daerah&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5). Di akses pada tanggal 20 Juli 2014

29 *Ibid.*

30 Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Amandemen Ke-5*, *Op.Cit.* hal.231.

31 Saldi Isra & Zainal Arifin Mochtar, 2007, **Menelisik Model Parlemen (Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)**, dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta.

sebagaimana DPR, namun untuk membangun *checks and balances* DPD seharusnya diberi ruang untuk mengoreksi dan/atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.³²

Untuk dapat mewujudkan sistem tersebut, maka menjadi suatu keharusan dalam amandemen kelima adalah menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi akan menciptakan penguatan dalam fungsi legislasi DPD, guna mencerminkan semangat demokrasi dan terwujudnya aspirasi dan kepentingan daerah.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Setelah membahas Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia suatu Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PPU-X/2012, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPD sebenarnya tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu mulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah Rancangan Undang-Undang. Pembatasan pelaksanaan peran DPD dalam proses legislasi terjadi karena frasa “ikut membahas” direduksi hanya menjadi Pembahasan Tingkat I. Padahal, untuk Rancangan Undang-Undang yang berada dalam wewenang DPD, keikutsertaan DPD sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat dapat dioptimalkan sebelum tahapan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
2. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah, bahwa DPD secara konstitusional telah mengalami penguatan 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; *Ketiga*, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).
3. Dalam menuju terwujudnya lembaga perwakilan rakyat ideal terhadap penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, bahwa struktur dan substansi DPD dalam menerapkan sistem bikameral akan semakin jelas, tegas, asalkan dapat menangkap “ruh” reformasi dengan benar, khususnya “ruh” reformasi lembaga perwakilan sistem bikameral yang sebenarnya. Penguatan fungsi legislasi seharusnya dilakukan dengan menata ulang secara komprehensif fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan negara. Bisa saja DPD tidak terlibat secara utuh membahas rancangan undang-undang sebagaimana DPR, namun untuk membangun *checks and balances*, DPD seharusnya diberi ruang untuk mengoreksi dan/atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.

B. Saran

Dari kesimpulan-kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat yang dipilih secara demokratis berdasarkan UUD 1945, maka sudah seharusnya pelaksanaan fungsi legislasi DPD diperkuat dengan memberikan hak DPD dalam proses Pembahasan Tingkat II. Hal ini untuk menghindari pelaksanaan fungsi DPD yang tidak mencerminkan semangat demokratis dan aspirasi daerah, perlunya pengaturan yang lebih tegas terhadap fungsi legislasi DPD dalam bentuk peraturan perundang-undangan.
2. Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi telah mengembalikan penguatan fungsi legislasi DPD, tetapi sebagai sebuah perwujudan perwakilan rakyat di daerah, fungsi legislasi DPD masih dikatakan lemah karena DPD tidak diberikan kewenangan dalam hal persetujuan atas suatu RUU yang berkaitan dengan daerah.
3. Untuk dapat mewujudkan lembaga perwakilan rakyat ideal, maka DPD harus diberikan porsi dalam fungsi legislasi yang dapat mencerminkan semangat demokrasi dan aspirasi daerah. Dalam mencapai penguatan fungsi legislasi DPD, haruslah adanya ketentuan yang tegas dalam hal pengaturan UUD 1945. Oleh karenanya, perlu diadakan amandemen kelima UUD 1945 agar fungsi legislasi DPD dapat lebih luas secara konstitusional. Penguatan fungsi legislasi DPD hanya dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945. Bagaimanapun, menjadi sulit untuk melakukan penguatan fungsi legislasi DPD tanpa menyentuh UUD 1945.

³² *Ibid.*

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara : Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, 2006
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI: 2006
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013
- _____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta : UII Press, 2007
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010
- Lubis, M. Solly, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 2008
- _____, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Jakarta: Sofmedia, 2011
- MD, Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010
- Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah: Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu: 2002
- Siahaan, Pataniari, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2012

II. Makalah Seminar, Jurnal, Lokakarya

- Asshiddiqie, Jimly, "Gagasan Amandemen Kelima UUD 1945", Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University, 2011
- Majalah Konstitusi, "Memperkuat Kewenangan DPD", Konstitusi, Sekretariat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta Edisi April 2013 No.74
- Matnuh, H.Harpani, Jurnal Hukum, "Peran DPD dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat di Daerah", FKIP Unlam
- Isra, Saldi & Zainal Arifin Mochtar, **Menelisik Model Parlemen (Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)**, dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta, 2007

III. Internet

- http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:penguatan-fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-daerah&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5. Di akses pada tanggal 20 Juli 2014