

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SETELAH ADANYA KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 92/PUU-X/2012

THE AUTHORITY OF REGIONAL HOUSE OF REPRESENTATIVE IN INDONESIA AFTER THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT NUMBER 92/PUU-X/2012

Oleh: Zahratul Idami ^{*)}

ABSTRACT

Regional House of Representative is the state institution existing after the fourth amendment of the Constitution 1945. Its functions have been worded in Article 22 of the Constitution. The element of the institution is people representatives from region is working for their regions. before the Court decision, it is deemed as a body has no significant rules as a legislation body. The members are chosen by voters directly making it should have more power. It is relevant due to the fact that the problems are bigger. If it is deemed that the members are directly elected, the consideration is too weak as it is rule by the election in 2004 has ruled this. The court decision on 27 March 2013 making the power has been in accordance with the constitution. Given to this, the body can have more roles in handling the interests of the people. Thus, it is important to explore the legislation after the decision.

Keywords: Regional House of Representative, Constitutional Court.

PENDAHULUAN

Prinsip kedaulatan rakyat yang terwujud dalam peraturan perundang-undangan tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan 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 tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

^{*)} Zahratul Idami, S.H., M.Hum., adalah dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Darussalam-Banda Aceh.

Prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Penegasan prinsip tersebut sekaligus menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku yang berarti sangat penting agar tidak terjadi kesewenang-wenangan kekuasaan.

Sebelum terjadinya Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Negara Indonesia menganut pembagian kekuasaan sehingga perwujudan kekuasaan tersebut dibagi secara vertikal, ada yang disebut lembaga Tertinggi Negara sebagai pemegang kekuasaan sepenuhnya dari kedaulatan rakyat dan lembaga negara lainnya merupakan lembaga tinggi negara. Secara keseluruhan UUD 1945 sebelum perubahan mengenal enam lembaga tertinggi dan tinggi negara, yaitu: Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebagai lembaga tinggi negara. Hal inilah yang kemudian setelah lebih kurang 40 tahun lamanya (dari tahun 1959 sejak Dekrit Presiden berlaku kembali UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia yang sebelumnya adalah UUD 1950 sampai tahun 1999 terjadi perubahan UUD 1945), akhirnya pada masa Reformasi terjadinya Amandemen I tahun 1999, Amandemen II tahun 2000, Amandemen III tahun 2001 dan Amandemen IV tahun 2002.

Setelah Amandementelah terjadi perubahan kedudukan lembaga negara, semuanya menjadi lembaga negara yang kedudukannya sama, tidak lagi disebut sebagai lembaga tertinggi maupun lembaga tinggi negara dan dalam perubahan tersebut ada penambahan lembaga negara sebanyak 3 (tiga) lembaga negara yaitu DPD, MK, dan KY sehingga lembaga tersebut menjadi 8 (delapan) yaitu, MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), dan BPK.

UUD 1945 menentukan bahwa kedudukan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU bidang tertentu (yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah,

pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, peserta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Ayat (2) menyatakan bahwa DPD ikut membahas RUU bidang tertentu serta memberi pertimbangan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Ayat (3) menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Kewenangan yang sangat terbatas dari DPD tersebut yang menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen.

Menurut Mahfud MD bahwa DPD yang anggotanya dipilih langsung melalui pemilu ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi sangat sumir dan nyaris tak berarti jika dibanding dengan proses perekrutannya yang demokratis. Berbeda dengan DPR yang diatur dalam tujuh pasal (pasal 19 sampai dengan Pasal 22B), DPD hanya diatur dalam 2 pasal (Pasal 22 C dan Pasal 22 D). Di dalam Konstitusi istilah parlemen tidak disebut. Hal ini menyebabkan tidak mudah untuk menjadikan DPR dan DPD sebagai kamar-kamar dari parlemen dua kamar. Demikian juga jika dalam UUD disebutkan secara tegas bahwa DPR mempunyai fungsi legislaif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20 ayat 1), maka DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh. Dalam bidang legislatif misalnya DPD tidak dapat ikut menetapkan UU sebagaimana layaknya lembaga Perwakilan Rakyat, sebab Pasal 20 ayat (1) sudah mengunci bahwa yang memegang kekuasaan membentuk UU adalah DPR.¹

Pengaturan lebih lanjut tentang DPD diatur dalam UUD No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD 3) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Kewenangan DPD dalam kedua undang-undang itu di bidang legislasi telah direduksi sehingga bertentangan dengan UUD 1945. Sesuai amanah UUD 1945 bahwa DPD dapat mengajukan rancangan Undang-Undang (RUU) bidang tertentu, maka hal ini telah dilakukan dengan mengajukan berbagai RUU, selanjutnya RUU tersebut dilakukan harmonisasi di Badan Legislasi (Baleg) DPR namun selanjutnya menjadi RUU DPR. Demikian

¹Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 69.

juga dengan 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. Kedudukan DPD sebagai lembaga negara dipersamakan dengan kedudukan fraksi atau alat perlengkapan DPR dalam pembahasan RUU di DPR.²

Jika dibandingkan dengan DPR sebagai mitranya dalam melaksanakan dan mengemban fungsi legislasi, fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD amatlah terbatas. Fungsi legislasi DPD hanya terbatas pada empat hal, yaitu:

- a) Dapat Mengajukan RUU tertentu;
- b) Ikut Membahas Rancangan UU;
- c) Memberi Pertimbangan;
- d) Melakukan Pengawasan.

Kewenangan konstitusional yang terbatas itu diperparah karena pada pelaksanaannya, peran dan keterlibatan DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya “dikebiri” sedemikian rupa oleh ketentuan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang P3, dimana dalam pembentukan undang-undang tertentu yang menjadi wewenang

DPD berdasarkan pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD, DPD tidak dilibatkan sebagaimana yang seharusnya menurut UUD Tahun 1945.

Dengan fungsi yang telah diberikan oleh UUD 1945 ternyata dalam pelaksanaannya sangatlah tidak sesuai dengan yang diharapkan misalnya dengan adanya UU No. 27 tahun 2009 tentang MD3 juga UU No. 12 Tahun 2011 telah memangkas kewenangan konstitusional dari DPD terutama dibidang legislasi. Oleh sebab itu pada Sidang Paripurna DPD tertanggal 5 April 2012, DPD memutuskan untuk mengajukan uji materi (*judicial review*) ke MK. Uji materi itu dilakukan terhadap sejumlah pasal UU MD3 dan UU P3 yang dianggap mereduksi dan menjadi penyebab terhalangnya kesempatan DPD untuk melaksanakan fungsi legislasinya sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. sehingga inilah yang kemudian diuji materi ke MK

² Sekretariat Jenderal DPD RI, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta 2013, hlm. 2.

Dalam uji materi tersebut, secara garis besarnya DPD memohon pengujian terhadap sejumlah pasal UU MD3 dan UU P3 yang berkenaan dengan pengajuan RUU dan pembahasan RUU yang dianggap oleh pemohon (DPD) mereduksi kewenangan DPD sebagaimana yang diberikan oleh Pasal pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) serta pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pasal-pasal ini sangat berkaitan dengan penyusunan prolegnas yang tidak mengikutsertakan DPD

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah: Bagaimana kewenangan DPD setelah adanya putusan MK No. 92/PUU-X/2012

PEMBAHASAN

1) Sejarah Singkat Lahirnya DPD di Indonesia

Demokrasi merupakan bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas Negara untuk dijalankan oleh pemerintah Negara tersebut. Negara demokrasi ditandai dengan adanya partisipasi rakyat dalam menentukan siapa yang akan mewakili dalam menyalurkan aspirasi rakyat dan ditandai penuh dengan ikut andilnya warga Negara dalam pembuatan kebijakan-kebijakan publik.³

Siapaapun yang terpilih tentunya mempunyai tanggung jawab yang sangat besar sekali terhadap yang memilihnya. Pertanggungjawaban itu bukan sekedar pertanggungjawaban yang tidak ada sanksinya apa-apa. Pertanggungjawaban ini adalah politis dengan sanksi politis pula dan sanksi yang paling berat adalah kebijaksanaan itu tidak bisa diterima oleh rakyat. Maka penguasa akan kehilangan kekuasaannya, tapi jika mereka menyadari bahwa kekuasaan mereka itu sebenarnya diperoleh dari rakyat dan mulai menyegani rakyat maka ini merupakan titik pangkal dari kebijaksanaan penguasa.⁴

Pada saat Indonesia Merdeka tahun 1945, maka yang terpikir oleh perancang UUD bahwa dalam parlemen Indonesia diidealkan berkamar tunggal (unikameral) yang didasarkan pada teori

³ Dewi Wulansari, *Hubungan Pengetahuan Politik Pemilih Pemula dengan Partisipasi Politik (Studi Korelasional Pada Pemilu Legislatif 2009 di Desa Sukarapih)*, Artikel, Jurnal Konstitusi, Vol I, No. 1 November 2009, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 26.

⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta:Liberty, 1998, hlm. 269.

kedaulatan rakyat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga Tertinggi Negara yang anggotanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui pemilu dan juga terdiri dari utusan daerah-daerah dan utusan golongan-golongan khususnya golongan ekonomi, yang sistem rekrutmennya dibayangkan tidak sama dengan sistem rekrutmen anggota DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan.⁵

Struktur parlemen Indonesia bersifat bikameral ketika Indonesia menerima ide pembentukan Negara Serikat di bawah Konstitusi RIS Tahun 1949. Dalam periode konstitusi berikutnya, yaitu UUD Republik Indonesia Serikat (RIS), gagasan tersebut diwujudkan dalam bentuk Senat Republik Indonesia Serikat yang mewakili negara bagian dan bekerja bersisian dengan DPR-RIS. Dalam Konstitusi RIS, selain DPR yang diatur dalam Bab III Pasal 98 sampai dengan Pasal 121, juga ditentukan ada Senat yang diatur dalam Bab II Pasal 80 sampai dengan Pasal 97, dimana setiap Senat mewakili daerah-daerah bagian. Tiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat (Pasal 80 ayat (1) dan ayat (2)). Anggota Senat ditunjuk oleh pemerintah daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi. Tugas dan wewenang Senat dan DPR diatur dalam Bab IV tentang Pemerintahan, terutama dalam Bagian tentang Ketentuan Umum dan Bagian II tentang Perundang-undangan.⁶

Pasal 34 Konstitusi RIS antara lain menentukan: “kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan yang dinyatakan dalam pemilihan....” Penegasan ini membuktikan bahwa Konstitusi RIS menganut prinsip kedaulatan rakyat, yang diwujudkan melalui dua kamar yaitu Senat dan DPR (Dalam Bab III Konstitusi RIS disebutkan yang menjadi alat perlengkapan Federal RIS ialah (Presiden; Menteri-menteri; Senat; DPR; MA Dewan pengawas Keuangan)⁷.

⁵Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 13.

⁶*Ibid.*, hlm. 15.

⁷Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008, hlm. 93-94)

Wilayah RIS telah dibagi pada saat itu menjadi 16 daerah bagian sehingga jumlah anggota senat adalah 32 orang. Hal ini hampir serupa dengan Senat di Amerika Serikat, baik dari segi bentuk maupun jumlah senatornya. Ketua Senat diangkat oleh Presiden dari calon yang diusulkan oleh Senat. Ketua Senat tidak termasuk sebagai anggota Senat, sehingga jika seorang menjadi ketua senat maka keanggotaannya akan diganti oleh anggota baru dari daerah bagian di mana Ketua senat berasal. Wakil Ketua Senat adalah anggota Senat yang memiliki hak suara penuh.⁸

Setelah UUD RIS 1949 dan UUDS 1950, Indonesia kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Konsekuensinya, “utusan daerah” kembali hadir. Dekrit ini lantas diikuti dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang Pembentukan MPRS Sementara (MPRS) dan Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1959 tentang Susunan MPRS. Penetapan Presiden No. 12/1959 ini menetapkan bahwa MPRS terdiri dari anggota DPRS (hasil Pemilu 1955) ditambah utusan daerah dan golongan karya. Anggota MPRS tidak dipilih melalui Pemilu, melainkan melalui penunjukan oleh Soekarno.

Selanjutnya Soekarno memangkas fungsi, kedudukan, dan wewenang MPRS melalui Ketetapan MPRS No. 1 Tahun 1960 sehingga MPRS hanya bisa menetapkan GBHN, tanpa bisa mengubah UUD. Pada masa pemerintahan Soeharto, skema ini tidak berubah. Utusan daerah sebagai anggota MPR hanya bekerja sekali dalam lima tahun, untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan GBHN. Tidak ada hal lainnya yang dapat dilakukan oleh utusan daerah selama lima tahun masa jabatannya. Akibatnya, efektivitasnya sebagai wakil daerah dalam pengambilan keputusan tingkat nasional dapat dipertanyakan. Bila dibandingkan dengan konsep parlemen dua kamar (bikameral) yang menjadi rujukan perwakilan daerah, keberadaan utusan daerah ini berada di luar konteks.

Selanjutnya, dalam UUD Sementara (UUDS) 1950 (Undang-Undang No. 7 Tahun 1950) tetap mengakomodasi Senat yang sudah ada sebelumnya, selama masa transisi berlangsung. Hal ini ada karena UUDS 1950, yang dibuat untuk menghentikan federalisme, secara khusus mengamankan

⁸Ibid., *hlm.* 95.

adanya pemilihan umum (Pemilu) dan pemilihan anggota Konstituante untuk membuat UUD yang definitif yang akan menjadi landasan bentuk dan pola baru pemerintahan Indonesia. Karena itulah, penting untuk dicatat, adanya Senat dalam UUDS 1950 hanya diberlakukan selagi Pemilu yang direncanakan belum terlaksana (kemudian terlaksana pada tahun 1955). Dalam sistem perwakilan UUDS itu sendiri, Senat ditiadakan karena bentuk negara tidak lagi federal. UUD 1945 jelas merupakan produk revolusi dan arena itu sifatnya sangat sementara. Sebagai hukum positif jelas bahwa UUD 1945 beserta penjelasannya sudah berlaku sejak Negara Indonesia kembali kepada UUD 1945 pada tanggal 5 Juli 1959.

Perkembangan pemikiran yang signifikan kemudian muncul pada pembahasan amandemen UUD 1945 pada 1999-2002. Perubahan pertama UUD 1945 disahkan pada Sidang Umum MPR tahun 1999 yang berlangsung pada tanggal 14-21 Oktober 1999 dan perubahan kedua dilakukan pada Sidang Tahunan MPR yang berlangsung pada tanggal 7-18 Agustus 2000. Setelah perubahan kedua tersebut, MPR masih memandang perlu untuk melanjutkan ke perubahan ketiga UUD 1945. Dalam perubahan ketiga inilah muncul gagasan untuk membentuk parlemen yang menganut sistem bikameral, yang kemudian melahirkan secara legal formal DPD yang ada sekarang.

Gagasan fundamental pada masa reformasi yang terserap dalam Perubahan Pertama dan kedua dalam Bukunya Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie adalah:

- a) Adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai ganti dari pembagian kekuasaan (*division atau distributions of power*);
- b) Adanya penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Bahkan kepada Provinsi Aceh dan Irian Jaya telah pula diberi otonomi khusus dengan segala implikasinya;
- c) Adanya gagasan Pemilihan Presiden secara langsung;

- d) Adanya gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR. Ada kemungkinan dikembangkan system parlemen dua kamar (*bikameral*).⁹

Menurut Jimly Fungsi Kekuasaan yang dikaitkan dengan majelis yang terdiri atas dua kamar itu adalah kekuasaan legislatif. Seperti dalam konstitusi Amerika Serikat dan juga pada kerajaan Belanda. Menurutnya sebaiknya kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.¹⁰

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Publik melakukan penelitian mengenai sistem ketatanegaraan, yang dituangkan dalam bukunya yang bertajuk “Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia” (2000). Studi ini menunjukkan adanya beberapa persoalan mendasar dalam struktur MPR.

Adapun persoalan tersebut adalah, *Pertama*, permasalahan representasi. Total keanggotaan MPR sebelum amandemen UUD 1945 ditetapkan sebanyak 1000 orang (sebelumnya 900 orang). Dari jumlah tersebut, terdapat 425 orang (sebelumnya 400 orang) anggota DPR yang merangkap sebagai anggota MPR (anggota MPR/DPR) dan sisanya merupakan anggota MPR yang bukan merupakan anggota DPR, yaitu Utusan Daerah (UD) dan Utusan Golongan (UG). Dengan demikian, ada dua jenis keanggotaan MPR, yaitu: anggota MPR/DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR. Belum ada penjelasan yang memadai tentang struktur MPR tersebut serta alasan mengapa ada lembaga MPR dan DPR yang terpisah. Alasan yang bisa diperkirakan, menurut Bagir Manan, adalah keanggotaan MPR diperluas dengan hadirnya utusan daerah dan utusan golongan, di samping anggota DPR itu sendiri.¹¹

Bivitri Susanti, dkk mengemukakan pendapatnya tentang sejarah adanya DPD di Indonesia, bahwa:

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pada awal pembentukannya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai

⁹*Ibid.*, hlm 16-17.

¹⁰*Ibid.*, hal. 17.

¹¹Bagir Manan, *Keanggotaan MPR*, Republika, 8 Juni 2000.

dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini. Bila dibandingkan dari segi kelahiran lembaganya, DPD memang jauh lebih muda dari DPR, karena DPR lahir sejak tahun 1918 (dulu bernama *Volksraad*). Apabila dilihat dari segi gagasannya, keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili daerah di parlemen nasional, sesungguhnya sudah terpikirkan dan dapat dilacak sejak sebelum masa kemerdekaan. Dicatat oleh Indra J. Piliang dalam sebuah buku yang diterbitkan DPD, bahwa pemikiran ini lahir pertama kali dalam konferensi GAPI pada 31 Januari 1941 (Kelompok DPD di MPR RI) Gagasan tersebut terus bergulir, sampai pada masa pendirian Republik ini pun, gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di parlemen nasional ikut dibahas. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dikatakannya: “Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia.”. (Sekretariat Negara RI, 1995).¹²

2) Kedudukan DPD Setelah Amandemen 1945

Keberadaan MPR dalam sistem perwakilan dipandang sebagai ciri yang khas dalam sistem demokrasi di Indonesia. Keanggotaan MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD menunjukkan bahwa MPR masih dipandang sebagai lembaga perwakilan rakyat karena keanggotaannya dipilih dalam pemilihan umum. Unsur anggota DPR merupakan representasi rakyat melalui partai politik, sedangkan unsur anggota DPD merupakan representasi rakyat dari daerah untuk memperjuangkan kepentingan daerah.

Dalam hubungan DPR dengan DPD, terdapat hubungan kerja dalam hal ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang tertentu. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Lihat Pasal 22 D).

¹²Bivitri Susanti, dkk, *Semua Harus Terwakili*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Parlemen.net, Jakarta, 2000, hlm. 2.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, DPD menerima hasil pemeriksaan BPK dan memberikan pertimbangan untuk pemilihan anggota BPK. Ketentuan ini memberikan hak kepada DPD untuk menjadikan hasil laporan keuangan BPK sebagai bahan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan yang dimilikinya, dan untuk turut menentukan keanggotaan BPK dalam proses pemilihan anggota BPK. Di samping itu, laporan BPK akan dijadikan sebagai bahan untuk mengajukan usul dan pertimbangan berkenaan dengan RUU APBN.

Penyetaraan fungsi legislatif antara DPD dan DPR RI dalam pembuatan Undang-Undang dalam hubungan DPR dengan DPD, terdapat hubungan kerja dalam hal ikut membahas RUU yang berkaitan dengan bidang tertentu. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Lihat Pasal 22 D).

Setelah amandemen UUD 1945 menempatkan kedudukan DPD yang setara dengan DPR dan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU bidang tertentu (yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Ayat (2) menyatakan bahwa DPD ikut membahas RUU bidang tertentu serta memberi pertimbangan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Ayat (3) menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Meskipun kata dapat dalam pengertian hukum tidak menunjukkan kekuatan yang mengikat akan tetapi itu menunjukkan pada hak dan kewenangan yang diberikan oleh 1945 kewenangan kepada DPD untuk melakukan hal tersebut di atas maka ketika DPD mengajukan RUU maka tidak bisa diabaikan karena mereka melakukan kewenangan sesuai dengan amanah DPD dan dengan demikian maka kedudukan DPD dengan Presiden adalah sama, sama-sama berhak mengajukan

Rancangan Undang-Undang (RUU), namun tidak semua hal dapat diajukan karena ada pembatasan dalam konstitusi mengenai RUU apa saja yang dapat diajukan.

DPD merupakan salah satu dari dua komponen di parlemen. Perwakilan populasi termanifestasi pada calon-calon yang berasal dari partai politik (parpol) yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan perwakilan kewilayahan yang termanifestasi pada calon-calon independen perseorangan yang akan duduk di DPD; Pada hakekatnya, DPD merupakan perangkat kenegaraan yang menyeimbangkan peran dan fungsi DPR pasca Amandemen UUD 1945 terlalu bebas dan totalitarian. Bahwa perwakilan populasi harus diimbangi dengan perwakilan wilayah

Anggota DPD yang bukan perwakilan partai politik sangat diharapkan berpihak pada rakyat. Ini berbeda dengan anggota DPR yang terkomposisi dari kader-kader partai politik. Sehingga kadang-kadang (atau bahkan sering), kehadirannya di parlemen bukan untuk merepresentasikan aspirasi rakyat atau konstituen yang mempercayainya. DPR cenderung mementingkan urusan yang sifatnya politis daripada yang substantif. Sehingga dapat dikatakan, rakyat di sini bukan lagi menjadi bagian terpenting. Dan DPR tampaknya sudah beralih fungsi menjadi Dewan Perwakilan Parpol. Di sinilah harapan kepada DPD tumbuh untuk menjadi lembaga penyeimbang daripada DPR.

Rakyat adalah bagian terpenting yang tak boleh dilupakan oleh DPD. Karena tanpa rakyat, DPD (sebagai penyalur aspirasi rakyat) praktis tidak punya pekerjaan, namun kemudian pertanyaannya, “Apakah rakyat sudah mengerti apa hak dan kewajiban DPD?” Jujur dapat dikatakan bahwa rakyat yang mengerti akan hal ini tergolong sedikit. Memang diketahui bahwa pendidikan politik di Indonesia ini sangat kurang, disebabkan selama berpuluh-puluh tahun rakyat berada di bawah pemerintahan yang sering tidak mau berkompromi dengan aspirasi rakyat. Tapi keadaan ini tidak akan berubah kalau DPD membiarkan begitu saja adanya. DPD yang juga sebagai aktor pendidikan politik harus mampu mendidik rakyat dengan cara memperkenalkan dirinya sebagai wadah dan saluran baru aspirasi rakyat. Ini merupakan hal yang sangat fundamental. Bagaimana mungkin DPD dapat bekerja dengan baik apabila rakyat, sebagai sumber aspirasi, tidak

mengerti (bahkan mengenalpun tidak) akan DPD? Oleh karena itu, DPD harus mensosialisasikan keberadaannya. Agar di mata rakyat, DPD lebih dapat dipandang (*no longer ghaib*).

Sejauh ini, peran DPD dalam mengakomodasi aspirasi belum maksimal. Ini bukan saja karena rakyat belum mengenal dan mengerti DPD maupun karena kewenangannya yang dibatasi oleh undang-undang. Tetapi hal ini juga dikarenakan kurang proaktif dan kreatifnya DPD dalam mengakomodasi aspirasi rakyat. Selain harus terus mengupayakan amandemen pasal 22D UUD 1945 yang sangat membatasi kewenangan DPD, tugas DPD adalah membuktikan kepada rakyat dan pemerintah bahwa DPD merupakan bagian yang sangat vital di Indonesia ini. Keterbatasan wewenang seharusnya tidak dijadikan alasan murahan untuk melegitimasi sedikit upaya dalam melaksanakan tugasnya. Dengan menunjukkan bahwa DPD merupakan lembaga yang tak bisa diremehkan, maka lebih besar kemungkinan DPR akan membantu mengamandemen pasal 22D UUD. Sehingga, DPD di sini mendapat keuntungan karena undang-undang telah mengizinkannya untuk memainkan peranan di lapangan yang lebih luas.

Partai akan sulit melaksanakan janji-janjinya karena ribet dengan urusan-urusan koalisi. Sehingga harapan besar konstituen kepadanya digadaikan begitu saja karena harus berkompromi dengan misi partai lain yang dijadikan koalisi. Hal ini dilakukan untuk menjaring kekuatan menuju tangga kekuasaan dan kebanggaan. Jelas, hal ini orientasinya bukan untuk kepentingan rakyat.

Melihat fakta di atas, siapa lagi yang bertanggung jawab mewakili kalau bukan DPD sebagai penguasa kamar lain dalam sistem bikameral parlemen. DPD yang hakekatnya bukan dari kader Parpol karena merupakan calon independen perseorangan, tidak akan banyak menemui masalah dalam melaksanakan tugas dan janjinya menjaring aspirasi rakyat. Setidaknya tidak serentan seperti yang terjadi di DPR dan Parpol.

Menurut Bagir Manan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersediri karena susunannya menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dalam Susunan dua kamar atau

bikameral menurutnya bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Kalau anggota yang menjadi unsur maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri.¹³

4) Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Terhadap Ketatanegaraan Indonesia

Sebelum adanya Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 mengenai kewenangan DPD dalam pembentukan UU, wewenang dan keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang sangat terbatas dan sumir. Persoalan tersebut terjadi oleh karena pengaturan fungsi legislasi DPD dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) dinilai mereduksi fungsi legislasi DPD sebagaimana diberikan oleh Pasal 22D UUD 1945.

Di dalam Posita, pada pokoknya pemohon (DPD) mendalilkan bahwa berlakunya pasal-pasal UU P3 yang menyangkut penyusunan Prolegnas telah meniadakan kewenangan pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam Prolegnas maupun di luar Prolegnas. Berikut ini adalah pasal-pasal UU No. 12 Tahun 2012 (UU P3) yang dimaksud:

Pasal 18 huruf g: “Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang- Undang didasarkan atas: Rencana kerja Pemerintah dan rencana strategis DPR.”

Pasal 20 ayat (1): “Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.”

Pasal 21 ayat (1): “Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.”

Pasal 22 ayat (1): “Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.” Pasal 23 ayat (2): “Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: ...”

Akibat berlakunya pasal-pasal tersebut, DPD tidak dapat mengajukan RUU baik melalui penyusunan Prolegnas di awal masa keanggotaan DPR untuk Prolegnas jangka menengah dan di

¹³Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, F.H UI Press Yogyakarta, 2003 , hlm. 75 lihat juga Abd Rachman, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Perwakilan Indonesia*, makalah disampaikan 316

setiap akhir tahun untuk Prolegnas tahunan, maupun melalui pengajuan RUU diluar Prolegnas sebagaimana dimungkinkan oleh Pasal 23 ayat (2) UU P3. Semua ketentuan pasal-pasal UU P3 yang mengatur mengenai penyusunan Prolegnas sebagaimana disebutkan diatas, telah menutup akses dan wewenang DPD untuk dapat mengajukan RUU yang menjadi kewenangannya untuk masuk dalam Prolegnas.

Adapun satu-satunya ruang yang bisa dimanfaatkan bagi DPD untuk mengusulkan RUU prioritas dari DPD dalam Prolegnas ialah dengan mengajukan/mengusulkannya kepada DPR sebagai bagian dari proses penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR. Oleh karena sifatnya hanya berupa usulan dan itu pun dalam posisi yang sejajar atau disamakan dengan alat perlengkapan DPR seperti fraksi, komisi, dan anggota, maka nasib RUU usulan DPD itu sangat tergantung kepada “prerogatif” DPR, apakah akan diteruskan menjadi RUU Prioritas dari DPR untuk dikoordinasikan dengan Pemerintah atau tidak.

Begitu pun dengan mekanisme pengajuan RUU di luar Prolegnas, DPD tidak diberikan wewenang untuk mengajukan RUU di luar Prolegnas. Karena berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UU P3, hanya DPR dan Pemerintah yang dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Demikian juga pembahasan dan persetujuan atas RUU di luar Prolegnas tersebut, hanya dilaksanakan antara Baleg dan Menkum dan HAM.

Dengan rumusan yang demikian itu, nyatalah kekacauan derivasi nilai-nilai konstitusi dalam pasal-pasal tersebut karena telah secara sistematis mereduksi bahkan meniadakan kewenangan DPD untuk menyusun Prolegnas sebagai bagian dari kewenangan konstitusionalnya menurut Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu wewenang untuk dapat mengajukan RUU tertentu.

Implikasi dari ketiadaan akses DPD dalam penyusunan Prolegnas tentu sangat fatal. karena menurut UU No. 12 Tahun 2011 (UU P3), setiap pembentukan undang-undang harus direncanakan terlebih dahulu di dalam Prolegnas. Hanya melalui Prolegnaslah suatu RUU dapat diproses menjadi undang-undang. Dengan perkataan lain, Prolegnas menjadi satu-satunya pintu (syarat) bagi setiap

RUU yang akan dibahas bersama oleh pembentuk undang-undang (*wetgever*). Selama tidak termuat/terdaftar dalam Prolegnas maka RUU tersebut tidak dapat diproses dan diwujudkan menjadi undang-undang.

Dengan ketiadaan wewenang DPD untuk mengajukan usul RUU prioritas dan ikut menyusun Prolegnas, maka adalah fakta yang tidak terbantahkan bahwa akan lumpuhlah hak DPD untuk dapat mengajukan RUU tertentu dan membahas serta mengawalinya sampai menjadi undang-undang. Pemohon mengemukakan bahwa DPD tidak mempunyai kekuatan untuk mengusulkan/merencanakan pembentukan UU dalam Prolegnas. Faktanya, dari 247 RUU Prolegnas 2010-2014, tidak satu pun yang berasal dari usul DPD. Begitupun untuk Prolegnas tahunan, tidak ada satu pun RUU usul DPD. Padahal sejak tahun 2010, DPD selalu mengajukan usul RUU untuk Prolegnas.

Selama ini, tidak ada kejelasan terhadap RUU yang telah diajukan oleh DPD, baik mengenai pembahasan maupun hasilnya. Ada beberapa RUU yang tiba-tiba berubah judulnya, namun isinya sebagian besar berasal dari RUU yang disampaikan oleh Pemohon tanpa disertai pembahasan dengan Pemohon. Sebagian besar RUU yang lainnya tidak ada tindak lanjutnya. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan dalam UU P3 tersebut jelas tidak sesuai dengan semangat pembentukan Pemohon dalam UUD 1945 sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Pada bagian Petitum, Pemohon memohon kepada MK untuk memberikan kepastian atas kewenangan konstitusional Pemohon dalam bidang legislasi untuk terlibat penuh dalam penyusunan Prolegnas seperti halnya Presiden dan DPR.

Isi petitum (permohonan) dari pemohon kepada MK pada pokoknya ialah meminta MK membatalkan seluruh ketentuan (pasal atau ayat atau bagian) UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 27 Tahun 2009 yang mengakut kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang sepanjang tidak dimaknai adanya keterlibatan dan kewenangan DPD di dalamnya.

Setelah melalui proses pemeriksaan persidangan di MK, akhirnya pada tanggal 27 Maret 2013, MK menggelar Sidang Pleno Terbuka untuk umum dan membacakan putusannya. Sebelum sampai pada amar putusannya, MK mengemukakan pertimbangan hukum (*legal opinion*) atas permohonan pemohon dan fakta-fakta persidangan. Dalam pendapatnya (*legal opinion*) mengenai keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas, Mahkamah berpendapat: “Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas.”

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, norma undang-undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon beralasan menurut hukum.”

Dalam hal membahas UU, selama ini yang dilakukan oleh DPR adalah hanya Presiden yang dilibatkan dalam pembahasan sedangkan DPD tidak pernah, jika hal itu terus terjadi di mana letak kewibawaan DPD sebagai perwakilan Daerah yang disebut sebagai penyeimbang tidak akan terjadi dan untuk apa juga ada amanah konstitusi yang merupakan sumber hukum formal tertinggi tapi dilanggar oleh DPR, apalagi kemudian keputusan MK sudah memberikan kedudukan DPD sesuai dengan amanah UUD 1945

Dari Oktober 2004 sampai dengan Maret 2013 DPD telah mengajukan sebanyak 39 RUU, 184 anggotanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui pemilu dan juga terdiri dari utusan daerah-daerah dan utusan golongan-golongan khususnya golongan ekonomi, yang sistem rekrutmennya dibayangkan tidak sama dengan sistem rekrutmen anggota DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang.

Kesepakatan untuk mengajukan permohonan *judicial review* atas sejumlah pasal UU MD3 dan UU P3 sepanjang yang menyangkut wewenang DPD dalam pengajuan dan pembahasan RUU tertentu diputuskan dalam Rapat Paripurna DPD 5 April 2012. Dalam keputusannya tersebut, DPD menunjuk pimpinan DPD untuk mewakili DPD dalam permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Kemudian pada tanggal 14 Mei 2012 pimpinan DPD menyerahkan kuasanya kepada kuasa hukum Todung Mulya Lubis dkk, untuk mengajukan permohonan *judicial review* kepada MK. Berselang empat bulan, yaitu pada tanggal 14 September 2012, kuasa hukum DPD mengajukan berkas permohonan pengujian undang-undang secara resmi kepada kepaniteraan MK dan dicatat dalam buku registrasi perkara konstitusi dengan nomor 92/PUU-X/2012.

Di dalam Posita, pada pokoknya pemohon (DPD) mendalilkan bahwa berlakunya pasal-pasal UU P3 yang menyangkut penyusunan Prolegnas telah meniadakan kewenangan

Setelah Putusan MK maka telah terjadi perubahan dalam Proses Penyusunan dan Pengajuan RUU di DPR RI yaitu: 1). Penyusunan Prolegnas; 2). Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari DPD, 3). Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari DPR, dan 4). Proses Pengajuan dan pembahasan RUU dari Presiden Pasca Putusan MK. Semua perubahan tersebut dapat diuraikan di bawah ini:

(a) Proses penyusunan Prolegnas Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012

Proses penyusunan Prolegnas dilakukan oleh ketiga lembaga yaitu lembaga DPR, lembaga DPD dan Pemerintah yaitu:

1. Jika dilakukan oleh lembaga DPR dengan cara Badan legislatif (Baleg) menyusun prolegnas di lingkungan DPR berdasarkan usulan anggota, Fraksi, Komisi dan/atau masyarakat.
2. Jika dilakukan oleh lembaga DPD dengan cara Panitia Perancang Undang-Undang PPUU menyusun Prolegnas di lingkungan DPD berdasarkan usulan Anggota, Provinsi, Komite dan/atau masyarakat.
3. Jika dilakukan oleh Pemerintah dengan cara Menteri Hukum dan Hak Asasi manusia (Menkumham) menyusun prolegnas di lingkungan pemerintah.

Selanjutnya semua usulan tadi, disampaikan kepada Baleg dan Baleg melalui pimpinan DPR mengundang DPD (PPUU) dan Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Menkumham), lalu diagendakan Rapat Kerja dalam Raker tersebut akan diagendakan berupa pengantar dari Baleg (pimpinan Baleg), Sambutan Pemerintah (Menkumham), sambutan DPD (PPUU), Pembahasan usulan Prolegnas dan pembentukan Panitia Kerja. Setelah Rapat Kerja dan dihasilkan kesepakatan Baleg, PPUU dan Menkumham untuk jumlah RUU yang akan ditetapkan dari masing-masing dalam Prolegnas dan pembentukan Panitia Kerja.

Panitia kerja akan melakukan Rapat Panitia kerja untuk melakukan pembahasan prolegnas jangka menengah dan/atau prioritas tahunan dari Baleg (DPR), PPUU (DPD) dan BPHN (Menkumham) dan dalam Rapat Panitia kerja tersebut akan dihasilkan Keputusan Panja tentang daftar Prolegnas yang akan disampaikan di Rapat Kerja. Selanjutnya dilakukan Rapat kerja kembali dengan agenda pembacaan daftar prolegnas, Penyampaian pendapat DPR, penyampaian pendapat DPD, Penyampaian pendapat pemerintah dan Pengambilan keputusan dan nantinya akan dihasilkan keputusan Bersama DPR, DPD dan pemerintah untuk ditetapkan di paripurna tentang Keputusan Prolegnas dan Pembagian tugas Masing-masing lembaga (DPR, DPD, Pemerintah).

(b) Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari DPD Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012

Dalam hal pengajuan RUU maka Pimpinan DPD menyampaikan RUU secara tertulis ke Pimpinan DPR dan Presiden (Putusan MK angka 1.17.5). Selanjutnya Pimpinan DPR menyampaikan RUU pada Rapat Paripurna DPR, sedangkan presiden menyampaikan RUU pada menteri terkait. DPR, DPD dan Presiden menunjuk Alkel/Menteri untuk membahas RUU secara Tripartit dan kemudian DPR mengundang DPD dan Presiden untuk pembahasan RUU secara Tripartit.

Dalam hal Pembahasan RUU maka akan dilakukan pembicaraan Tingkat I dan pembicaraan Tingkat II. Pada Pembicaraan Tingkat I akan dilakukan dengan tahapan sebagai berikut: dilakukan pengantar musyawarah yaitu dari Penjelasan DPR (Putusan MK Angka 1.17.9 dan angka 1.18.19, Pandangan DPD (Pasal 150 Ayat (2) UU MD3n Pasal 68 ayat (2) e UUP3 dan Pandangan Presiden. Dilanjutkan dengan Pembahasan DIM dengan cara DIM diajukan terlebih dahulu oleh DPD (Pasal 150 ayat (3) UUMD3, kemudian pengajuan DIM oleh Presiden (Pasal 150 ayat (3) UUMD3, selanjutnya Pembahasan DIM oleh DPR, DPD dan Presiden (Putusan MK angka 1.17.11). Selanjutnya akan dihasilkan Pendapat Mini berupa pendapat mini dari DPD (Pasal 150 ayat (4) UUMD3, Pendapat mini DPR (Pasal

150 ayat (4)) UUMD3 dan Pendapat mini Presiden (Pasal 150 ayat (4) UUMD3). Lalu dilanjutkan dengan Pembicaraan Tingkat II yang akan membahas tentang laporan dari alat perlengkapan DPR proses pembahasannya berisi pendapat mini DPR, DPD, Presiden dan hasil Pembicaraan Tingkat I (Pasal 151 ayat (1) a UU MD3. Selanjutnya pendapat DPD, di mana DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingakt II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan (Putusan MK hlm. 246). Terakhir Pengambilan Keputusan yang terdiri dari Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna (Pasal 151 ayat (1) b UU MD3 dan Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya (Pasal ayat (1) c UU MD3.

(c) Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari DPR Pasca Putusan MK

Dalam hal pengajuan RUU maka Pimpinan DPD menyampaikan RUU secara tertulis ke Pimpinan DPR dan Presiden (Putusan MK angka 1.17.5). Selanjutnya Pimpinan DPR menyampaikan RUU pada Rapat Paripurna DPR, sedangkan presiden menyampaikan RUU pada menteri terkait. DPR, DPD dan Presiden menunjuk Alkel/Menteri untuk membahas RUU secara Tripartit dan kemudian DPR mengundang DPD dan Presiden untuk pembahasan RUU secara Tripartit.

(d) Proses pengajuan dan pembahasan RUU dari Presiden Pasca Putusan MK

Dalam hal pengajuan RUU maka Pimpinan DPD menyampaikan RUU secara tertulis ke Pimpinan DPR dan Presiden (Putusan MK angka 1.17.5). Selanjutnya Pimpinan DPR menyampaikan RUU pada Rapat Paripurna DPR, sedangkan presiden menyampaikan RUU pada menteri terkait. DPR, DPD dan Presiden menunjuk Alkel/Menteri untuk membahas RUU secara Tripartit dan kemudian DPR mengundang DPD dan Presiden untuk pembahasan RUU secara Tripartit.

Setelah amandemen UUD 1945 menempatkan kedudukan DPD yang setara dengan DPR dan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD

1945. Ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU bidang tertentu (yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Ayat (2) menyatakan bahwa DPD ikut membahas RUU bidang tertentu serta memberi pertimbangan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Ayat (3) menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Meskipun kata dapat dalam pengertian hukum tidak menunjukkan kekuatan yang mengikat akan tetapi itu menunjukkan pada hak dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (UUD 1945), artinya Konstitusi telah memberi kewenangan kepada DPD untuk melakukan hal tersebut di atas maka ketika DPD mengajukan RUU maka tidak bisa diabaikan karena mereka melakukan kewenangan sesuai dengan amanah DPD dan dengan demikian maka kedudukan DPD dengan Presiden adalah sama, sama-sama berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU), namun tidak semua hal dapat diajukan karena ada pembatasan dalam konstitusi mengenai RUU apa saja yang dapat diajukan.

Keputusan MK final dan mengikat selayaknyalah DPR harus dapat melaksanakan apa yang telah diputuskan oleh MK jika DPR masih memberlakukan lembaga DPD seperti sebelum adanya Keputusan MK maka ini merupakan awal kehancuran DPR dan DPD tidak perlu merasa khawatir pasti rakyat akan bisa menilai dan ketidakpercayaan terhadap lembaga DPR akan semakin klimaks. Alangkah baiknya jika DPR tidak mau melaksanakan hasil putusan MK maka lebih baik jika DPD bersiap-siap untuk mengajukan sengketa kewenangan lembaga negara kepada MK. Hal ini akan mendapat dukungan dari rakyat, namun DPD harus mampu mewujudkan kinerjanya dengan baik serta mulailah dengan gencar, kontinyu dan konsekuen melakukan sosialisasi kepada rakyat dalam bentuk kerjasama dengan berbagai pihak yang pasti mendukung DPD. Rakyat sudah sangat lelah

dibohongi oleh elit politik jadi ini merupakan kesempatan besar yang diberikan oleh MK kepada DPD, jangan disia-siakan. Profesionalitas dan akuntabilitas sangat diharapkan dalam lembaga ini agar rakyat bisa mendukung semua kinerja DPD. Mulailah dari sekarang, mulai dari DPD sebagai perwakilan independen yang mewakili yang tak terwakili. Banyak berbuat tidak banyak berbicara itu harus menjadi semboyan DPD karena yang dibutuhkan rakyat hanya itu agar tujuan negara bisa terwujud.

Oleh karenanya tidak mengherankan apabila kemudian Stephen Sherlock dalam penelitiannya mengenai DPD menyatakan bahwa kewenangan konsitusional dan praktik legislasi yang dimiliki DPD tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga yang kewenangannya terbatas dengan legitimasi yang tinggi (*represent the odd combination of limited powers and high legitimacy*). Lebih lanjut Stephen Sherlock mengatakan bahwa kombinasi tersebut tidak ditemukan dalam praktik sistem bikameral manapun di dunia.¹⁴

Implikasi terhadap uji materiil yang diajukan oleh DPD ini, terhitung sejak tanggal 27 Maret 2013 pukul 15.20 WIB proses pembentukan UU sudah harus dilaksanakan sesuai dengan putusan MK. Apabila Putusan Mk tidak dijalankan maka proses pembentukan undang-undang cacat hukum yang akhirnya produk pokok undang-undang yang dihasil menjadi tidak sah atau batal demi hukum.

KESIMPULAN

Kewenangan DPD setelah adanya putusan MK adalah menempatkan kedudukan DPD yang setara dengan DPR dan Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Setelah Putusan MK maka telah terjadi perubahan dalam Proses Penyusunan dan Pengajuan RUU di DPR RI yaitu: 1). Penyusunan Prolegnas; 2). Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari DPD, 3). Proses Pengajuan dan Pembahasan RUU dari

¹⁴Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy Representation and Regions*, Centre For Democratic Institutions Research School of Social Science, Australian National University, 2005, hlm. 9.

DPR,dan 4). Proses Pengajuan dan pembahasan RUU dari Presiden dan untuk menjelaskan akibat hukum dengan adanya Putusan MK tersebut. DPD yang selama ini terkesan hanya sebagai aksesoris ketatanegaraan dalam pembentukan undang-undang, didudukkan kembali wewenangnya oleh MK. Dengan demikian DPD akan lebih dapat melaksanakan kewenangannya untuk kepentingan daerah yang diwakilinya sehingga kinerjanya dapat terwujud dengan baik.

Akibat Hukum Terhadap adanya Putusan MK, diketahui bahwa Keputusan MK final dan mengikat, maka DPR harus melaksanakan Putusan MK tersebut, Jika MK tidak melaksanakannya maka pembentukan UU yang telah dilakukan akan cacat hukum, serta DPD dapat mengajukan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara ke MK jika DPR tidak melaksanakan Putusan MK tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press Yogyakarta.
- Bivitri Susanti, dkk, 2000, *Semua Harus Terwakili, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, Parlemen,net, Jakarta.
- Deni Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas, Jakarta.
- Eddy Purnama, 2008, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Syah Kuala University Press Banda Aceh.
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta.

- Stephen Sherlock, 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy Representation and Regions*, Centre For Democratic Institutions Research School of Social Science, Australian National University.
- Tim Letigasi DPD RI, 2013, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta.
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.