

JURNAL CITA HUKUM



- Penerapan Hukum Jaminan Fidusia Dalam Kontrak Pembiayaan Syariah
Muhammad Maksum
- Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia (Tinjauan Terhadap UU Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia)
Fatkul Muin
- Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Khamami Zada
- Konsep Pengakuan Bersalah Terdakwa Pada “Jalur Khusus” Menurut RUU KUHP dan Perbandingannya Dengan Praktek Plea Bargaining Di Beberapa Negara
Aby Maulana
- Scope of State Responsibility Against Terrorism in International Law Perspective; Indonesian Cases
Dian Purwaningrum Soemitro & Indra Wahyu
- Pengendalian Sosial Kejahatan; Suatu Tinjauan Terhadap Masalah Penghukuman Dalam Perspektif Sosiologi
Mas Ahmad Yani
- Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia
Abu Tamrin
- Konsep Perlindungan Hak Cipta Karya Musik Dalam Ranah Hukum Hak Kekayaan Intelektual Dari Tindak Pidana Pembajakan
Oksidelfa Yanto

Jurnal

CITA HUKUM

VOL. 3 NO. 1 JUNI 2015

Diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-LEGNAS) UIN Jakarta. Jurnal Cita Hukum mengkhususkan diri dalam pengkajian Hukum Indonesia dan terbit dua kali dalam satu tahun di setiap bulan Juni dan Desember.

Redaktur Ahli

Muhammad Atho Mudzhar (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Muhammad Amin Suma (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Salman Maggalatung (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Ahmad Hidayat Buang (University Malaya Malaysia)
Nadirsyah Hosen (Wollongong University Australia)
JM Muslimin (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)
Stephen Koos (Munchen University Germany)
Abdullah Sulaiman (Universitas Trisakti)
Jimly Asshiddiqie (Universitas Indonesia)
Muhammad Munir (IIU Islamabad Pakistan)
Tim Lindsey (Melbourne University Australia)
Raihanah Azahari (University Malaya Malaysia)
Jaih Mubarak (UIN Sunan Gunung Djati Bandung)
Djawahir Hejazziy (UIN Syarif Hidayatullah Jakarta)

Editor in Chief

Nur Rohim Yunus

Managing Editor

Muhammad Ishar Helmi

Editors

Fitria

Indra Rahmatullah

Mara Sutan Rambe

Asisten to The Editors

Erwin Hikmatiar

Alamat Redaksi

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda 95 Ciputat Jakarta 15412

Telp. (62-21) 74711537, Faks. (62-21) 7491821

Website: www.fsh-uinjkt.net, E-mail: jurnal.citahukum@uinjkt.ac.id

Permalink: <http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum>

Jurnal

CITA HUKUM

Menyambut baik kontribusi dari para ilmuwan, sarjana, profesional, dan peneliti dalam disiplin ilmu hukum untuk dipublikasi dan disebarluaskan setelah melalui mekanisme seleksi naskah, telaah mitra bebestari, dan proses penyuntingan yang ketat.

DAFTAR ISI

- 1** Penerapan Hukum Jaminan Fidusia Dalam Kontrak Pembiayaan Syariah;
Muhammad Maksu
- 11** Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia (Tinjauan Terhadap UU Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia)
Fathul Muin
- 25** Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
Khamami Zada
- 39** Konsep Pengakuan Bersalah Terdakwa Pada “Jalur Khusus” Menurut RUU KUHAP dan Perbandingannya Dengan Praktek *Plea Bargaining* di Beberapa Negara
Aby Maulana
- 67** Scope of State Responsibility Against Terrorism In International Law Perspective; Indonesian Cases
Dian Purwaningrum Soemitro & Indra Wahyu Pratama
- 77** Pengendalian Sosial Kejahatan (Suatu Tinjauan Terhadap Masalah Penghukuman Dalam Perspektif Sosiologi)
Mas Ahmad Yani
- 91** Perubahan Konstitusi dan Reformasi Ketatanegaraan Indonesia
Abu Tamrin
- 99** Konsep Perlindungan Hak Cipta Karya Musik Dalam Ranah Hukum Hak Kekayaan Intelektual Dari Tindak Pidana Pembajakan
Oksidelfa Yanto

- 115** Tindak Pidana Korupsi (Dugaan Penyalahgunaan Wewenang) Pejabat Publik (Perspektif Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan)
Fathudin
- 133** Perlindungan Hukum Bagi Investor Terhadap Praktik Kejahatan Insider Trading Pada Pasar Modal Di Indonesia
Fadilah Haidar
- 153** Penyalahgunaan Perjanjian Lisensi Merek Dalam Praktek Bisnis Hak Atas Kekayaan Intelektual
Ida Rofida
- 169** Persamaan Unsur Pokok Pada Suatu Merek Terkenal (Analisis Putusan MA Nomor 162 k/pdt.sus-hki/2014)
Muhammad Dandi Pahusa

Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*

Khamami Zada

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta

Jl. Ir. H. Juanda No. 95 Ciputat Tangsel

Email: khamami@uinjkt.ac.id

Abstract: Legislation Power of House of Regional Representatives in Reformation of Representative Institution after Constitutional Court Decision (Constitutional Court decision is compatible to the ideas of the formation House of Regional Representatives as representative councils as well as with the creation of House of Representative (Bicameral System). This system allows the implementation of *double checks system*, showing a wide range of people's representation. House of Representatives indicates political representative while House of Regional Representatives shows territorial representative. Despite its possibility to make a Bill related to autonomy matters, however, the authority of House of Regional representatives in promulgating the Acts are still limited.

Keywords: legislation, DPD and Institutional Reforms

Abstrak: Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi sejalan dengan maksudgagasan pembentukan DPD sebagai Dewan Perwakilan disamping DPR (bikameral). Dengan struktur bikameral 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, sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional. Namun begitu, Kewenangan legislasi DPD masih dibatasi. DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang, meskipun dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah.

Kata Kunci: Legislasi, DPD, Reformasi Kelembagaan

DOI: [10.15408/jch.v2i1.1839](https://doi.org/10.15408/jch.v2i1.1839)

* Naskah diterima: 22 Maret 2015, direvisi: 30 Mei 2015, disetujui untuk terbit: 13 Juni 2015.

Pendahuluan

Reformasi ketatanegaraan Indonesia dimulai ketika perubahan Undang-undang Dasar 1945 pasca Orde Baru.¹ Semangat reformasi yang menggelora sejak 1999, telah menciptakan iklim yang kondusif bagi penataan kelembagaan negara yang di masa Orde Baru dipandang kurang responsif terhadap perubahan zaman. Di samping itu, Undang-undang Dasar 1945 sejak awal disusun telah disadari sebagai konstitusi sementara, yang akan disempurnakan pada periode berikutnya.

Undang-undang Dasar 1945 merupakan produk revolusi dan karena itu sifatnya sangat sementara. Sebagai hukum positif, Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sudah berlaku sejak 5 Juli 1959. Tetapi dari sudut isi dan proses penyusunannya banyak terdapat ketidaksesuaian, dan bahkan tidak sesuai dengan semangat demokrasi.² Perubahan Undang-undang Dasar 1945 dari sudut pandang hukum ketatanegaraan merupakan *condition sine qu non* bagi penataan ulang kehidupan ketatanegaraan Indonesia dalam rangka mendesain demokrasi atau kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya rule of law, pengendalian kekuasaan, *civil society* dan *checks and balances*.³

Perubahan UUD 1945 diperlukan karena pengalaman sejarah menunjukkan bahwa sepanjang berlakunya ternyata UUD 1945 sebelum perubahan telah menimbulkan pemerintahan otoriter baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru. Dengan kata lain, dalam pengalaman sejarah UUD 1945 belum pernah menghasilkan satu sistem yang demokratis karena UUD 1945 memang membuka peluang bagi penguasa untuk melakukan akumulasi kekuasaan. Hal itu terjadi karena kelemahan yang ada pada UUD 1945 sebelum perubahan, antara lain karena berkarakter *executive heavy*, wewenang yang besar kepada eksekutif.⁴

Reformasi Kelembagaan Perwakilan

Amandemen Undang-undang Dasar 1945 telah mereformasi lembaga-lembaga negara, baik di tingkat legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga-lembaga negara yang baru diperkenalkan dalam Undang-undang Dasar 1945 (paska perubahan). Kedudukan dan fungsi Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan bagian terpenting dalam reformasi ketatanegaraan Indonesia.

¹Bagir Manan membagi perubahan konstitusi ke dalam dua cara, yaitu perubahan formal (*formal amendment*) dan perubahan tidak dengan cara formal (*non formal amendment*). Terhadap UUD 1945 dikenal dengan sebutan perubahan formal karena dilakukan dengan tata cara yang ditentukan dalam UUD 1945 seperti yang diatur dalam pasal 37 UUD 1945. Lihat Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 1.

²Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cetakan kedua, (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 2.

³Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, (Jakarta: Total Media, 2009), h. 227.

⁴Moh. Mahfud MD, "Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa" *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD "1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jumat, 3 Februari 2012 di Jakarta.

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam ketatanegaraan Indonesia digagas untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kehadiran DPD tidak dapat dilepaskan dari hubungan Pusat dan Daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Dengan terbentuknya DPD, kepentingan-kepentingan daerah dapat terakomodasi.⁵

Meskipun keterwakilan daerah sudah diakomodasi dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, namun dalam kenyataannya kedudukan dan fungsi DPD masih belum sepenuhnya memiliki kekuatan yang seimbang dibanding DPR. Otoritas DPD dalam konstitusi masih “setengah hati”. Kondisi ini menjadikan DPD kesulitan dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagai salah satu lembaga negara.

Konstitusi Indonesia yang termuat dalam UUD NRI 1945 pada awalnya menganut sistem satu kamar (*unicameral system*) dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang diorganisasikan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis inilah yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang pada gilirannya menjadi lembaga tertinggi negara. Karena sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, maka kedua lembaga ini tidak dapat disebut sebagai dua kamar (bikameral). Struktur parlemen Indonesia menjadi bikameral terjadi ketika berada di bawah Konstitusi RIS Tahun 1949. Dalam Konstitusi RIS, selain DPR yang diatur dalam Bab III pasal 98-121, juga ada Senat yang diatur dalam Bab II pasal 80-97, yang mewakili daerah-daerah bagian.⁶

Sistem dua kamar kemudian diadopsi dalam UUD 1945 (pasca amandemen). UUD 1945 menganut sistem perwakilan bikameral yang terdiri dari kamar DPR dan kamar DPD. DPR mewakili rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional dan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah.⁷ Dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya, kedua badan ini bisa berjalan sendiri-sendiri, tetapi juga bisa bersidang bersama untuk membahas persoalan yang dianggap penting. Persidangan bersama antara DPR dan DPD adalah forum bersama yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun demikian,

⁵Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, h. 157.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, h. 159-160.

⁷Perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Pembedaan hakikat perwakilan ini -penting untuk menghindari pengertian ‘*double-representation*’ atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua dewan tersebut. Misalnya, rakyat yang hidup di daerah-daerah yang sudah mengikuti pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dianggap telah diwakili oleh wakil rakyat yang terpilih untuk menduduki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, baik ditingkat kabupaten/kota, di tingkat provinsi maupun Dewan Perwakilan Rakyat tinggi pusat. Oleh karena itu, meskipun anggota Dewan Perwakilan Daerah juga dipilih melalui pemilihan umum, proses rekrutmennya itu seharusnya tetap dibedakan dari sistem yang diterapkan untuk merekrut anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, dapat dihindari adanya pengertian keterwakilan ganda (*double-representation*) tersebut. Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, h. 50.

Khamami Zada

sistem dua kamar ini tidak memiliki wewenang yang sama. Kedua kamar lembaga perwakilan tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Otoritas DPR di dalam UUD 1945 lebih kuat dibandingkan dengan DPD.

Di dalam UUD 1945, DPR adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. UUD NRI Tahun 1945, Pasal 20 ayat 1-2 menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Selain itu, DPR memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 20A menegaskan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplesi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sangat terbatas dibandingkan dengan kewenangan DPR yang sangat kuat. Fungsi DPD diatur dalam pasal 22 D yang menyebutkan bahwa DPD mempunyai tiga fungsi, yakni fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan.⁸ Ketiga fungsi DPD tersebut dilakukan secara terbatas, tidak seperti lazimnya sistem ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral.

Pertama, fungsi legislatif. Sebagaimana diatur dalam pasal 22 D ayat 1-2 UUD 1945, DPD dapat mengajukan dan ikut membahas bersama DPR tentang 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Fungsi legislatif ini jelas sekali bahwa DPD berada dalam posisi yang subordinat dari DPR. Ini berarti wewenang DPD tidak efektif untuk menjalankan mandatnya untuk menjangkau kepentingan daerah karena masih harus bergantung kepada DPR.

Kedua, fungsi pertimbangan. Sebagaimana diatur dalam pasal 22 D ayat 2 UUD 1945. DPD memberi pertimbangan kepada DPR yang berkenaan dengan atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Termasuk pula dalam fungsi pertimbangan DPD adalah terkait dengan kewenangan DPD dalam memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan

⁸Pasal 22D menyebutkan: (1) 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana diatur dalam pasal 23 ayat 1 UUD 1945. Persoalannya adalah apakah pertimbangan DPD mengikat DPR? Sebagai pertimbangan tentu saja sifatnya tidak mengikat sehingga fungsi ini akan sangat terkait dengan kepentingan DPR dalam menerima atau tidak menerima pertimbangan DPD terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Ketiga, fungsi pengawasan. Sebagaimana diatur dalam pasal 22 D ayat 3 UUD 1945, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari apa yang diformulasikan dalam pasal 22 C dan pasal 22 D UUD 1945 menunjukkan betapa lemahnya peran dan fungsi DPD bila dibandingkan DPR. Lemahnya peran DPD sebagai perwakilan lokal mengaburkan paradigma kedaulatan rakyat dan *check and balance* dalam kehidupan konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia. Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral murni (*strong bicameral*), kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur DPD, lembaga ini tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit karena DPD hanya untuk mengajukan rancangan memberi pertimbangan kepada DPR.⁹

Pembentukan sistem dua kamar ini sejatinya dimaksudkan agar ada *double check* dalam proses pembuatan undang-undang, penganggaran, dan pengawasan. Namun demikian, hal itu belum dapat diwujudkan. Di dalam UUD 1945, prinsip *double check* itu diwujudkan terutama terkait dengan kepentingan daerah dan pelaksanaan otonomi daerah melalui wewenang DPD untuk mengusulkan RUU, ikut membahas, dan melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan daerah dan penyelenggaraan pemerintah daerah.¹⁰

DPD betul-betul menjadi lembaga yang tidak memiliki ujung kekuasaan. Ia bisa mengusulkan rancangan undang-undang, tetapi sangat tergantung DPR. DPD dapat memberikan pertimbangan atau membahas suatu rancangan undang-undang, lagi-lagi dipakai atau tidak tergantung DPR. DPD dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang, tetapi hasil pengawasannya tergantung DPR. Karena itu, penguatan DPD menjadi suatu *condition sine qua non*.¹¹

⁹Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, h. 153.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, "Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa" *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD "1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jumat, 3 Februari 2012 di Jakarta.

¹¹ Refly Harun, "Membangkitkan (Lagi) Eenergi Perubahan Konstitusi", *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD "1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Kamis, 2 Februari 2012 di Jakarta.

Khamami Zada

Lemahnya peran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadikan banyak usulan untuk melakukan perubahan kelima UUD 1945. Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya untuk memperkuat fungsi dan wewenang DPD dalam sistem perwakilan bikameral. Perubahan UUD 1945 yang mengadopsikan sistem perwakilan bikameral bersifat *soft bicameralism*.¹² Ini menjadikan peranan DPD tidak maksimal dalam menjaga kepentingan daerah. Oleh karena itu, perlu diatur dan ditentukan dengan tepat pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan ini yang pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sama merupakan parlemen dengan fungsi utamanya pengawasan dan legislasi, ditambah dengan fungsi anggaran sebagai instrumen yang penting dalam rangka fungsi pengawasan parlemen terhadap pemerintah. Sebagai sama-sama lembaga parlemen, keseluruhan fungsi parlemen itu ada di kedua lembaga ini, dan karena itu pembagian tugas keduanya dapat diatur berkenaan dengan aspek-aspek tertentu yang terkait dengan fungsi legislatif, pengawasan dan fungsi anggaran. Misalnya, pelaksanaan dengan kepentingan daerah-daerah, haruslah dilakukan oleh DPD bukan oleh DPR.¹³

Sistem Bikameral Efektif

Kelompok DPD misalnya mengusulkan suatu konsep yang disebut *effective bicameralism*. Dalam bikameral yang efektif, semua undang-undang dibahas oleh DPR dan DPD secara terpisah dan bertahap dan RUU dapat diajukan baik oleh DPR maupun oleh DPD. Untuk membuat penerapan sistem presidensial yang konsisten, pembahasan undang-undang pun tidak lagi dilakukan secara bersama-sama oleh legislatif dan eksekutif seperti yang dikenal sekarang. Nantinya, DPR dan DPD membahas sendiri-sendiri, dengan kemungkinan perundingan melalui panitia bersama dan kemudian Presiden diberi hak untuk menyatakan penolakan politiknya dalam proses pengesahan oleh Presiden. Dengan begitu mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, maupun di antara kedua kamar di dalam lembaga legislatif dapat terjadi.¹⁴

Dengan konsep ini, setiap rancangan undang-undang yang diusulkan DPD harus disampaikan ke DPR dan sebaliknya, setiap rancangan undang-undang yang diusulkan DPR, harus disampaikan ke DPD. Kedua lembaga ini dapat menyetujui, mengusulkan perubahan atau menolak setiap rancangan undang-undang yang diajukan masing-masing kamar (DPR dan DPD). Dalam proses berikutnya, ada panitia bersama yang terdiri dari anggota DPR dan DPD untuk merumuskan kesepakatan bersama DPR dan DPD tentang RUU yang dibahas dan setelah itu dibubarkan. Dalam sistem presidensial yang konsisten dan bikameral yang efektif, proses legislasi berubah secara signifikan di mana semua RUU dibahas oleh legislatif (DPR dan DPD) tanpa mengikutsertakan eksekutif. Namun eksekutif diberikan hak

¹²Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, h. 52-53.

¹³Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* h. 17.

¹⁴Kelompok DPD di MPR RI, *Naskah Perubahan Kelima Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, Pebruari, 2011, h. 24.

untuk menolak RUU tersebut (hak veto). Penolak presiden atas suatu RUU yang sudah disetujui DPR dan DPD dapat dilawan atau ditolak kembali oleh DPR dan DPD melalui suatu pernyataan yang disetujui oleh minimal 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD secara terpisah. Namun, penolakan legislatif atas veto eksekutif tersebut masih bisa diveto lagi secara diam-diam (*pocket veto*) melalui tidak ditandatanganinya undang-undang tersebut. Meksi demikian, karena undang-undang itu dianggap sudah disetujui secara mayoritas oleh parlemen yang merepresentasikan rakyat, undang-undang tersebut tetap sah dan wajib diundangkan oleh eksekutif.¹⁵

Namun demikian, kepentingan yang harus lebih diutamakan dalam konteks perwakilan daerah (Dewan Perwakilan Daerah) adalah kepentingan daerah secara keseluruhan, terlepas dari kepentingan individu-individu rakyat yang kepentingannya seharusnya disalurkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat. Namun, dalam pengertian kepentingan daerah itu, tentunya tidak terlepas adanya kepentingan setiap individu rakyat yang hidup di daerah-daerah itu. Misalnya, penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah tidak boleh dipersempit maknanya hanya dalam kaitan dengan otonomi pemerintah daerah. Harus dibedakan antara pengertian '*local government*' atau '*local administration*' (pemerintah daerah). Kebijakan otonomi daerah tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting pada akhirnya adalah otonomi rakyat daerah dalam berhadapan dengan birokrasi pemerintah secara keseluruhan.¹⁶

Oleh karena itu, kepentingan daerah yang diperjuangkan oleh Dewan Perwakilan Daerah sudah dengan sendirinya berkaitan pula dengan kepentingan seluruh rakyat di daerah-daerah yang bersangkutan. Hanya saja, dalam bentuk teknisnya di lapangan, prinsip keterwakilan rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat memang harus dibedakan secara tegas dari pengertian keterwakilan daerah melalui Dewan Perwakilan Daerah. Jika keduanya tidak dibedakan, orang tidak dapat mengetahui secara pasti mengenai hakikat keberadaan kedua kamar dewan perwakilan tersebut dalam kerangka sistem parlemen dua kamar yang hendak dikembangkan di masa depan. Pembedaan itu juga berkaitan dengan sistem rekrutmen keanggotaan keduanya yang sudah tentu seharusnya dibedakan satu sama lain,¹⁷ dengan otoritas yang sama-sama kuat.

MK dan Kewenangan Legislasi DPD

Dalam kondisi yang demikian ini, pada 14 September 2012, DPD mendaftarkan permohonan uji materi 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 untuk

¹⁵Kelompok DPD di MPR RI, *Naskah Perubahan Kelima Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, Pebruari, 2011, h. 25.

¹⁶Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, h. 51.

¹⁷Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, h. 51-

Khamami Zada

mempertegas konstitusionalitas kewenangan legislasi DPD sebagaimana ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 menyimpulkan lima pokok konstitusional DPD. *Pertama*, kewenangan DPD mengusulkan RUU yang diatur Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, diperlakukan setara RUU dari presiden dan DPR. *Kedua*, kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebut Pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan presiden. *Ketiga*, kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebut Pasal 22D UUD 1945. *Keempat*, keterlibatan DPD dalam penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) sama dengan keterlibatan presiden dan DPR.

Putusan MK di atas mencerminkan konsepsi teoritis pembentukan DPD yang dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas 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*).¹⁸ Hal ini mempertegas Perubahan UUD 1945 yang hendak membawa perubahan yang cukup mendasar mengenai lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia bahwa lembaga perwakilan digagas agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik (DPR) dan lembaga perwakilan teritorial (DPD) dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran yang sama.¹⁹

Putusan MK tersebut menimbulkan konsekuensi atas kedudukan dan peran DPD, di antaranya:²⁰

(1) RUU dari DPD setara dengan RUU dari Presiden dan RUU dari DPR. Terkait dengan pengajuan usul RUU, MK memutuskan beberapa hal yaitu (a) kedudukan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU (b) DPD mengusulkan sesuai dengan bidang tugas, (c) DPD dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas, dan (d) Usul RUU DPD tidak menjadi usul RUU DPR.

(2) Pembahasan RUU dilakukan dengan tiga pihak yang setara (tripartit), yaitu Presiden, DPD, dan DPR (bukan Fraksi-Fraksi DPR).

(3). Dalam hal pembahasan RUU, MK berpendapat sebagai berikut: (a) Pembahasan dari DPD harus diberlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. (b) Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. (c) Terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. d) Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD yaitu DPD diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cetakan kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 119.

¹⁹Moh. Mahfudh MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amanademen Konstitusi*, cetakan kedua, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada Pers, 2011), h. 68. Lihat pula Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, cetakan kedua, (Bandung: Mizan, 2007), h. 277.

²⁰Yenny, "Fungsi Legislasi DPD RI Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi...", h. 36.

sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. (f) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh masing-masing lembaga Negara (DPR, DPD, Pemerintah).

Reformasi Kewenangan Legislasi DPD

Kewenangan legislasi dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD diserahkan kepada DPR. Pasal 162 ayat 1 menyebutkan bahwa: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Akan tetapi, rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD. Pasal 163 ayat 1 menyebutkan: " Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD". Pasal 166 ayat 1-5 menjelaskan bahwa:

- (1) Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Rancangan undang-undang di atas beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.
- (3) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD di atas mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.
- (4) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.
- (5) DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang- undang dari DPD paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.

Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan (Pasal 168) terdiri atas pembicaraan tingkat I (dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus) dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR (Pasal 169). Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: a. pengantar musyawarah; b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan c. penyampaian pendapat mini. (2)

Dalam pengantar musyawarah Pasal 170:

a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang- undang berasal dari DPR; b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang- undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari DPR; c. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPD; d. Presiden memberikan penjelasan dan

Khamami Zada

fraksi memberikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau e. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari Presiden.

Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh: a. Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR; b. DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden; c. DPR dan DPD jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD; d. DPR dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD; atau e. DPD dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: a. fraksi; b. DPD, jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD dan c. Presiden. Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan: a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi (Pasal 171 ayat 1-4)

DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden. Apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden, pimpinan DPR setelah menerima surat Presiden menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya. Apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR, pimpinan DPR menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya. Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pada rapat paripurna DPR berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan DPR yang akan mem bahas nya (Pasal 174 ayat 1-5).

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD disebutkan bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara (Pasal 247). Fungsi DPD adalah sebagai berikut (Pasal 248):

- a. Pengajuan 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 kepada DPR;

- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Adapun wewenang dan tugas DPD dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD diatur dalam Pasal 249, yaitu:

- a. Mengajukan 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 kepada DPR;
- b. Ikut membahas 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 kepada DPR;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden 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 kepada DPR; ;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak,

Khamami Zada

pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

- g. Menyusun program legislasi nasional 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.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD memperlihatkan bahwa kewenangan legislasi DPD masih dibatasi pada: (1) kewenangan mengajukan rancangan undang-undang, (2) ikut membahas rancangan undang-undang, (3) menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah, (4) melakukan pengawasan, (5) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dan (6) menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dengan demikian, DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang dalam bentuk penetapan/pengesahan rancangan undang-undang, meskipun 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.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD telah mereduksi kewenangan legislasi DPD. Pasal 162 ayat 1 menyebutkan bahwa: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan ketentuan ini, maka RUU dari DPD yang jelas ditentukan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) UU 1945, kedudukannya direduksi menurut Pasal 162. UUD NRI Tahun 1945 telah mendudukan RUU dari DPD seperti halnya RUU dari Presiden [Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945]. Ketentuan Pasal 162 jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1), karena telah memperlakukan RUU yang diajukan DPD menjadi sama seperti usul RUU dari Anggota DPR atau alat kelengkapan DPR. Kondisi ini diakibatkan karena para penyusun UU UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD mempersepsikan kedudukan RUU dari DPD sama dengan kedudukan usul RUU dari anggota DPR [Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945], sehingga secara kelembagaan, kedudukan DPD tidak setara dengan DPR. Hal ini tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD secara sistematis tidak mengikutsertakan DPD dari awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang. Peniadaan kewenangan DPD dalam proses legislasi telah dimulai secara sistematis, sejak awal proses pengajuan RUU. Hal tersebut terlihat jelas di dalam Pasal 166 ayat (5): "DPR dan Presiden mulai membahas

rancangan undang-undang dari DPD". Sebagaimana telah dikemukakan, melalui ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD mempunyai wewenang untuk menyampaikan RUU bidang tertentu kepada DPR. Wewenang ini menunjukkan bahwa kedudukan DPD sebagai representasi daerah dalam merepresentasikan kepentingan daerah dalam bidang legislasi sangat kuat, meskipun RUU dari DPD disampaikan kepada DPR.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD juga tidak melibatkan DPD dalam seluruh Proses Pembahasan RUU. DPD tidak diberi kesempatan memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan. Dalam rangka pembahasan RUU, DPD diberikan peran sampai pada pembahasan tingkat pertama tetapi tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Makna "ikut membahas" sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 secara ekstensif adalah keterlibatan DPD dalam seluruh proses pembahsan sebuah RUU bidang tertentu, termasuk di dalamnya pemberian persetujuan. Selain hal tersebut, UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD masih mendudukan DPD secara lemah dengan memberikan peran kepada DPD pada pembicaraan tingkat I dan II secara terbatas. Dalam Pembicaraan tingkat II, pengambilan keputusan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan: a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi (Pasal 171 ayat 1-4). Ini memperlihatkan bahwa DPD telah dimarjinalisasi secara politik dan konstitusional terhadap kepentingan daerah dalam rangka pembahasan sebuah RUU dengan tidak dilibatkannya DPD sampai pada tahapan pengambilan keputusan. Hal ini semakin menguatkan konstruksi kelembagaan DPD sub-ordinat sebagai co-legislator DPR.

Tampaknya, dibatasinya kewenangan legislasi DPD dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD mempertegas sejarah perdebatan dalam Amandemen UUD 1945 di mana ide bikameralisme mendapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Pada gilirannya, DPD tidak mempunyai kewenangan membentuk undang-undang sejajar dengan DPR. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR di bidang legislasi sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut co-legislator daripada legislator yang sepenuhnya.²¹

Penutup

Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral murni (*strong bicameral*), kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Melihat pasal-pasal dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan

²¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, h. 119

Khamami Zada

MPR, DPR, DPD dan DPRD, DPD tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit.²² Padahal, pembentukan sistem dua kamar ini sejatinya dimaksudkan agar ada *double check* dalam proses pembuatan undang-undang, penganggaran, dan pengawasan.²³ Dengan demikian, pembentukan undang-undang tetap dilaksanakan oleh DPR dan Presiden. Pembentukan undang-undang bukan dilakukan secara tripartit antara DPR, DPD dan Presiden. Padahal, inilah yang dinamakan kewenangan DPD setara dengan DPR dan Presiden.

Pustaka Acuan

Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cetakan kedua, Yogyakarta: UII Press, 2005.

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Jakarta: Total Media, 2009.

Moh. Mahfud MD, "Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa" *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD "1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jumat, 3 Pebruari 2012 di Jakarta.

Refly Harun, "Membangkitkan (Lagi) Eenergi Perubahan Konstitusi", *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD "1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Kamis, 2 Pebruari 2012 di Jakarta.

Kelompok DPD di MPR RI, *Naskah Perubahan Kelima Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, Pebruari, 2011.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cetakan kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Moh. Mahfudh MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amanademen Konstitusi*, cetakan kedua, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada Pers, 2011), h. 68. Lihat pula Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, cetakan kedua, Bandung: Mizan, 2007.

²²Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, h. 153.

²³ Moh. Mahfud MD, "Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya terhadap Masa Depan Bangsa" *Makalah* disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD "1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa" yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jumat, 3 Pebruari 2012 di Jakarta.

Jurnal Cita Hukum merupakan berkala ilmiah yang diterbitkan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta Bekerjasama dengan Pusat Studi Konstitusi dan Legislasi Nasional (POSKO-Legnas) UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Berkala ilmiah ini mengkhususkan diri dalam pengkajian ilmu hukum dan berupaya menyajikan pelbagai hasil riset ilmiah terkini dan bermutu. Seluruh artikel yang disajikan dalam berkala ilmiah ini merupakan pandangan dari penulisnya dan tidak mewakili berkala ilmiah atau lembaga afiliasi penulisnya

