

**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA DALAM
FUNGSI LEGISLASI
(Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014)**

SKRIPSI

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum*

OLEH

AZUAN HELMI
NPM: 1406200096



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2018**



Slamet, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Senin, tanggal 02 April 2018, Jam 08.00 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : AZUAN HELMI
NPM : 1406200096
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI LEGISLASI (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014)

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam BAGIAN HUKUM TATA NEGARA.

PANITIA UJIAN

Ketua

IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Sekretaris

FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. MUKHLIS IBRAHIM, S.H., M.H
2. IDA HANIFAH, S.H., M.H
3. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
4. ANDRYAN, S.H., M.H

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.



Unggul, Cerdas dan Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Strata I bagi:

NAMA : AZUAN HELMI
NPM : 1406200096
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI LEGISLASI (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014)

PENDAFTARAN : Tanggal 27 Maret 2018

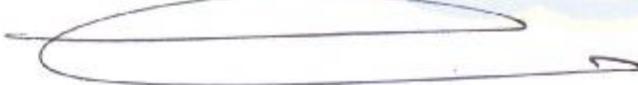
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Komprehensif, penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM
BAGIAN HUKUM TATA NEGARA

Diketahui
Dekan


IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIDN: 0003036001

Pembimbing I



EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 0111117905

Pembimbing II



ANDRYAN, S.H., M.H
NIDN: -



Ilmu, Cerdas dan Berprestasi

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : AZUAN HELMI
NPM : 1406200096
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI LEGISLASI
(Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:
79/PUU-XII/2014)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 26 Maret 2018

Pembimbing I

Pembimbing II

EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 0111117905

ANDRYAN, S.H., M.H
NIDN: -



Wajiz, Cerdas dan Jujur

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id

Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Azuan Helmi
NPM : 1406200096
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul : KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI LEGISLASI
(Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-
XII/2014)

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 20 Maret 2018

Saya yang menyatakan



AZUAN HELMI



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662

Website : <http://www.unsu.ac.id> E-mail : rektor@unsu.ac.id

Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

Unggul, Cerdas, Terpercaya

**KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA**

NAMA : AZUAN HELMI
NPM : 1406200096
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI LEGISLASI (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014)
PEMBIMBING I : EKA NAM SIHOMBING, S.H., M.Hum
PEMBIMBING II : ANDRYAN, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONSULTASI LANJUTAN	PARAF
17/03 2018	Kesimpulan kembali psm II		✓
15/03 2018	Latar belakang kerangka dan kerucutkan		✓
17/03 2018	PSB II UU tambahi MD3.		✓
19/03 2018	PSB III Rumusan II Perinci		✓
23/03 2018	Tambelikan paragraf MK. tahun 2012 dalam PSB III R. II		✓
24/03 2018	Asas kedah bukan		✓
26/03 2018	Asas dan waja ligan		✓

Diketahui Dekan

(Ida Hanifah, S.H., M.H)

Pembimbing I

(Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum)

Pembimbing II

(Andryan, S.H., M.H)

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyanyang atas segala rahmat dan karunianya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa strata satu yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan ini, disusun skripsi yang berjudul: **Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Fungsi Legislasi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014)**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya secara khusus dengan segala hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Ayahanda tercinta **Darma Putra** dan Ibunda tercinta **Nurlaili**, orang tua yang telah melahirkan, membina, mendidik dan memotivasi anak-anaknya dengan curahan kasih sayang yang tiada tara, serta perhatian dan doa yang telah mereka berikan selama 22 (dua puluh dua) tahun, dan tidak pernah mengenal lelah.

Terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Bapak Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara **Dr. Agussani, M.AP** atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibunda **Hj. Ida Hanifa, SH., H.H** atas kesempatan dan izinnya untuk melalukan

kegiatan belajar dan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara hingga bermuara pada penulisan skripsi ini.

Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak **Faisal, SH., M.Hum** dan Wakil Dekan III Bapak **Zainuddin, SH., MH** yang telah banyak memberi arahan serta dorongan emosional selama saya menduduki bangku perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara sampai hingga akhir.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak **Eka NAM Sihombing, SH., M.Hum** selaku pembimbing I, dan **Bapak Andryan, SH., MH** selaku pembimbing II, yang penuh perhatian telah memberikan bimbingan, arahan, serta dukungan yang teramat besar dan banyak pengetahuan baru yang didapat secara tidak langsung serta mendalamnya pengetahuan saya terhadap Ilmu Tata Negara yang didapat secara langsung maupun tidak langsung dalam setiap bimbingan yang diberikan sehingga skripsi ini dapat selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar dan staf biro administrasi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada biro keuangan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara terhadap pelayanan pembayaran uang kuliah. Demikian juga terimakasih kepada UKM MENWA, UKM TAPAK SUCI, UKM KARATE, KDH UMSU, PKSK, yang telah mendidik saya menjadi kader terbaik di masing-masing UKM dan Lembaga di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Dan Terimakasih pula saya ucapkan kepada kementrian riset teknologi dan

pendidikan tinggi (KEMENRISETDIKTI) yang telah menyalurkan beasiswa kepada saya melalui Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga saya ucapkan kepada Nenek saya **Nuraini** dan Nenek **Nuriana Hutagalung**, Atok saya **Umar Yusuh** dan Kakek saya **Alm. Kopral. Amiruddin**, Kakek **Alm. Saut Sitompul** dan Nenek **Almh. Dinar Hutagalung**, yang memberi bekal kepada saya **Atok H. Hayatul Gamal**, serta adik saya **Ilham Isnain** dan **Fahmi Ridho** atas segala doa dan dukungan yang tidak pernah putus yang terus mengalir kepada saya agar dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik dan lulus dengan memperoleh hasil sesuai dengan apa yang diharapkan.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu dalam kesempatan ini diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat saya khususnya kepada sahabat seperjuangan **Jaya Dinata**, **Dicky Wahyudi**, **Rangga Aditya Arnar**, **Tri Febriani Nuriana**, **Novi Nursamsinahr Wijaya**, **Muhammad Nizamuddin**, yang telah sama-sama berjuang, memacu, memotivasi dan saling memberikan semangat yang tiada henti dalam menyelesaikan studi sarjana dan skripsi ini. Dan juga kepada yang tercinta dan tersayang **Adela Ramadani Putri** yang selalu mendampingi tanpa jenuh dan mencurahkan kasih sayangnya kepada saya untuk dapat segera menyelesaikan perkuliahan ini. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Atas segala kekurangan dan ketidaksempurnaan skripsi ini, penulis sangat mengharapkan masukan, kritik dan saran yang bersifat membangun kearah perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini. Cukup banyak kesulitan yang penulis temui dalam penulisan skripsi ini, tetapi Allhamdulillah dapat penulis atasi dan selesaikan dengan baik. Akhir kata penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi diri sendiri maupun pembaca sekalian dan semoga amal baik yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan dari Allah SWT.

Wassalamualaikum, Wr. Wb.

Medan, Februari 2018

Hormat Saya

AZUAN HELMI

DAFTAR ISI

Lembar Pendaftaran	i
Lembar Berita Acara Ujian	ii
Pernyataan Keaslian.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar isi.....	v
Abstrak.....	vi
BAB-I : PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang	1
2. Rumusan Masalah	4
3. Faedah Penelitian	5
A. Tujuan Penelitian	5
B. Metode Penelitian	6
1. Sifat Penelitian	6
2. Sumber Data.....	6
3. Alat Pengumpul Data	7
C. Analisis Data	8
D. Defenisi Operasional.....	8
BAB-II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Teori Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan	10
B. Fungsi Legislasi	14
C. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia	19
D. Kedudukan Mahkamah Konstitusi.....	21

BAB-III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	27
B. Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor.79/PUU-XII/2014	49
C. Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 79/PUU-XII/2014	74

BAB-IV : KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	93
B. Saran.....	94

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM FUNGSI LEGISLASI (ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR: 79/PUU-XII/2014)

AZUAN HELMI
1406200096

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah lembaga perwakilan daerah yang membawa aspirasi sampai di tingkat pusat. Dengan lemahnya kedudukan dan peran DPD dalam pembuatan undang-undang, maka tidak dapat dipungkiri dan sulit diharapkan DPD mampu mengemban fungsi legislatif untuk kepentingan daerah. Hal ini dapat menimbulkan akibat yang kurang menguntungkan bagi daerah-daerah, sebab keterbatasan wewenang DPD dalam pembuatan undang-undang yang sebatas hanya dalam mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang untuk dibahas dan disetujui bersama Presiden.

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kewenangan DPD dalam fungsi legislasi sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014 dan kewenangan DPD setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014. Penelitian yang dilakukan adalah *juridis normatif* yang menganalisa permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga literatur yang membahas permasalahan yang diajukan dengan sifat penelitian *deskriptif* yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan di bidang legislasi sangatlah penting, sebab melihat DPD memiliki kewenangan legislasi yang dapat dibawa sampai ke tingkat pusat. Adapun kewenangan DPD sebelum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014 tidaklah begitu berarti karena DPR tidak mengakomodir kewenangan DPD sesuai dengan perintah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 dan UUD NRI Tahun 1945. Setelah dibacakannya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014 DPD mempunyai kewenangan setara dengan DPR dalam mengusulkan RUU yang berkaitan dengan daerah, ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah dan memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Daerah, Fungsi Legislasi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tuntutan reformasi melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) telah mengakibatkan banyak terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu atas perubahan tersebut terjadi dalam hal kelembagaan negara dengan bertambahnya beberapa lembaga negara, salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dilaksanakan pada tahun 2001 dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, secara yuridis sebagai dasar kehadiran lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D.¹

Sebagai tindaklanjut dari Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945, pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah dalam perubahan kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²

¹ Andryan. 2017. *Dinamika Ketatanegaraan Rezim reformasi*. Medan: Pustaka Prima, halaman 95.

² *Ibid.*, halaman 96.

Kehadiran DPD telah terjamin dalam konstitusi kita, tetapi komposisi dan kewenangan DPD yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut menimbulkan berbagai kritik. Kritik berkaitan dengan jumlah anggota DPD yang tidak boleh lebih dari sepertiga anggota DPR, sementara putusan MPR diambil dengan suara terbanyak, sehingga DPD tidak bisa menjadi penyeimbang dari peran-peran DPR. Selain itu, terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Kewenangan DPD tidak cukup signifikan dilihat dari gagasan pembentukannya dan DPD memang didesain lebih rendah dari DPR.³

UUD Negara RI Tahun 1945 yang sudah diamandemen, dinyatakan dalam Pasal 22D bahwa DPD memiliki fungsi di bidang legislasi, pengawasan dan pertimbangan. Dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR 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”.⁴

Ketentuan fungsi bidang legislasi DPD semakin diperlemah sebagaimana dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, menyatakan bahwa “DPD 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

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, halaman 96.

DPR atas rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.⁵

Kritik terbesar dalam fungsi legislasi DPD adalah keterlibatan DPD hanya di batasi sampai pembahasan tingkat I. Padahal, UUD 1945 memungkinkan DPD untuk ikut sampai pada proses yang berlangsung di Tingkat II. Secara Konstitusional, DPD tidak mungkin ikut memberikan persetujuan terhadap sebuah rancangan undang-undang karena UUD 1945 memberikan batasan yang tegas bahwa persetujuan hanya menjadi wewenang DPR dan Presiden. Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, sulit di bantah bahwa keberadaan lembaga negara ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR. Kegagalan itu akan berdampak pada melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional.⁶

Gagasan tentang parlemen bikameral yang baik itu ternyata kemudian hilang karena kompromi-kompromi dan menonjolnya kepentingan politik selama proses amandemen. Meskipun kedudukannya merupakan salah satu lembaga negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilu ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik dan proses perekrutannya yang demokratis. Berbeda dengan

⁵ *Ibid.*, halaman 104.

⁶ *Ibid.*

DPR yang diatur dalam tujuh pasal,⁷ DPD hanya diatur dalam dua pasal.⁸ Didalam konstitusi hasil perubahan memang sama sekali tidak disebut istilah parlemen sehingga tidak mudah menjadikan DPR dan DPD sebagai kamar-kamar dari parlemen dua kamar. Lebih dari itu, jika di dalam UUD 1945 disebutkan secara tegas bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan,⁹ maka DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh. Dalam bidang legislasi, 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 bersama Presiden.¹⁰

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, tentang **“Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Fungsi Legislasi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014)”**

1. Rumusan Masalah

Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tetapi lebih baik dengan suatu pertanyaan. Keunggulan menggunakan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan ini adalah untuk mengontrol hasil dan penelitian.¹¹

- a. Bagaimana Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia?

⁷ Lihat Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B UUD Negara RI Tahun 1945.

⁸ Lihat Pasal 22C dan Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945.

⁹ Lihat Pasal 20A ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

¹⁰ Mahfud MD Moh. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara pasca Amandemen konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 70.

¹¹ Ida Hanifah, dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumater Utara, halaman 4.

- b. Bagaimana Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012?
- c. Bagaimana Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014?

2. Faedah Penelitian

Adapun faedah dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis:

- a. Secara teoritis, melalui penelitian ini diharapkan dapat berfaedah dan berguna untuk dijadikan literatur masukan bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya bidang Hukum Tata Negara untuk mengetahui Peran DPD RI dalam ketatanegaraan Indonesia.
- b. Secara praktis, melalui penelitian ini diharapkan dapat berfaedah dan berguna bagi kalangan praktisi maupun teoritis hukum serta bagi masyarakat pada umumnya.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan seperti yang diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

- b. Untuk mengetahui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012.
- c. Untuk mengetahui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 79/PUU-XII/2014.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan salah satu faktor suatu permasalahan akan dibahas, dimana metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat penelitian ilmiah. Sesuai dengan rumusan permasalahan dan tujuan maka metode penelitian yang dilakukan meliputi:

1. Sifat Penelitian

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah, jenis penelitian yang dilakukan termasuk dalam kategori penelitian yang bersifat deskriptif yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum. Penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹²

¹² Amiruddin Dan Zainal Asikin. 2010. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 25.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *juridis normatif* yang menganalisa permasalahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan juga literatur yang membahas permasalahan yang diajukan.

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini, adalah data sekunder, yakni dengan melakukan pengumpulan referensi yang berkaitan dengan objek atau materi penelitian yang meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

Adapun bahan hukum primer diantaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Perubahan Kedua Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu buku bacaan yang berkaitan dengan Kewenangan DPD RI dalam melaksanakan fungsi legislasi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder, contoh: kamus, ensiklopedia dan internet.

3. Alat Pengumpulan Data

Alat yang dipergunakan untuk mengumpul data dan dalam penelitian ini adalah melalui studi dokumentasi yang berupa pengambilan data yang berasal dari bahan literatur atau tulisan ilmiah sesuai objek yang diteliti (*library research*) atau suatu alat pengumpul data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.

D. Analisis Data

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

E. Defenisi Operasional

Dalam penelitian ini terdapat beberapa defenisi oprasional yang menggambarkan hubungan antara konsep dan defenisi khusus yang akan di kaji yang berguna untuk mempersempit cakupan makna variabel sehingga data yang

diambil akan lebih terfokus pada pokok pembahasan yang termaktub dalam rumusan masalah penelitian ini. Defenisi Oprasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dalam hal ini kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia baik yang di berikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 maupun oleh Undang-Undang dalam Fungsi Legislasi.
2. Dewan Perwakilan Daerah adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *House of Regional Representatives of the Republic of Indonesia*. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.¹³
3. Fungsi Legislasi yang di maksud penulis adalah proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang di lakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden.
4. Putusan Mahkamah Konstitusi adalah Putusan yang diambil oleh Lembaga Mahkamah Konstitusi melalui sidang di Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final dan mengikat.

¹³ Markus Gunawan. 2008. *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD dan DPD)*. Jakarta: Transmedia Pustaka, halaman 123.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pemisahan Dan Pembagian Kekuasaan

Teori kedaulatan rakyat dipilih sebagai *Grand Theory*. Dipilihnya teori ini karena dapat menjelaskan secara filosofis tentang konsep politik yang bersifat makro tentang letak kedaulatan dan akan dijelaskan juga dalam transformasinya didalam praktek ketatanegaraan. Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa sesungguhnya berdaulat dalam negara adalah rakyat yang merupakan ciri negara hukum atau negara demokrasi konstitusional. Dalam literatur ilmu hukum atau ilmu politik, kata kedaulatan berasal dari kata *soverignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Prancis), *sovranus* (bahasa Italia). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari kata latin *superanus* yang berarti “yang tertinggi” (supreme). Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata “daulat” dan “kedaulatan” berasal dari kata arab *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan.¹⁴

Merujuk pada teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*. Dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law* atau *rechtsstaat*) ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu

¹⁴ Andryan, “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012. *USU Law Jurnal*. Vol.3 No.2 Agustus 2015, halaman 160.

di lakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Sebagaimana Julius Stahl, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental. Hadirnya ide pembatasan kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut. Misalnya dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah begitu berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan. Karena itu, sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan kedalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut).¹⁵

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam buku "*Two Treaties of Civil Government*". Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*) dan kekuasaan federatif (*federatife power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: Legislatif adalah kekuasaan membentuk undang-undang; eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang; dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.

¹⁵ Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parleментар Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 74.

Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois* (*The Spirit of the Laws*). Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi yang dikembangkan Montesquieu lebih dikenal dengan *Trias Politica*.¹⁶

Sedikit berbeda dengan Locke dan Montesquieu, Van Vollenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat fungsi, yaitu *regeling*; *bestuur*; *rechtspraak*; dan *politie*. Pembagian keempat kekuasaan negara itu kemudian dikenal dengan teori “Catur Praja”. Dalam teori itu yang dimaksud dengan *regeling* adalah kekuasaan negara untuk membentuk aturan. *Bestuur* adalah cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi pemerintahan. Sementara itu, *rechtspraak* merupakan cabang kekuasaan negara yang melaksanakan fungsi peradilan. Yang berbeda dengan teori Locke dan Montesquieu, Vollenhoven memunculkan *politie* sebagai cabang kekuasaan yang berfungsi menjaga ketertiban masyarakat dan bernegara.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, halaman 75.

Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menghendaki cabang-cabang kekuasaan negara dipisahkan dengan tegas antara kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dasar pemikiran pemisahan kekuasaan ini ialah kekuasaan legislatif pada prinsipnya tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif untuk menghindari terjadinya tirani. Kekuasaan legislatif dipahami juga sebagai kekuasaan yang memberikan dasar-dasar penyelenggaraan negara melalui pembentukan undang-undang. Oleh karenanya, persoalan representatif rakyat menjadi hal utama berkaitan dengan lembaga legislatif ini. Keberadaan kekuasaan legislatif ini diawali dengan adanya keinginan dari masyarakat untuk mengambil alih kekuasaan negara yang mula-mula terpusat pada seseorang. Keinginan tersebut akhirnya memunculkan pusat-pusat kekuasaan masyarakat yang kemudian mendapatkan legitimasi dan melembaga dalam lembaga legislatif.¹⁸

Pemikiran mengenai perlunya mekanisme saling mengawasi dan kerjasama telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu teori pembagian kekuasaan yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan dan teori *Check and balances*. Menurut teori *distribution of power* (pembagian kekuasaan) dimana pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan dibarengi mekanisme yang menekankan saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain. Hal ini sejalan dengan pendapat Dahlan Thaib yang memberikan catatan bahwa teori *politica* menghendaki adanya *check and balances* yang berarti antara lembaga

¹⁸ Subardjo. 2012. *Dewan Perwakilan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, halaman 30.

negara yang satu dengan lembaga negara yang lain saling mengawasi dan saling menguji agar tidak saling melampaui kewenangannya masing-masing.¹⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie, sebenarnya pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang secara akademis dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa di sebut dengan istilah *division of power* (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi kedalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*), kekuasaan negara dibagi secara vertikal, dalam hubungan 'atas-bawah'.²⁰

B. Fungsi Legislasi

Menurut Teori yang berlaku tugas utama legislatif terletak di bidang perundang-undangan, sekalipun ia tidak mempunyai monopoli dibidang itu. Untuk membahas rancangan undang-undang sering di bentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk dimintai keterangan seperlunya. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Prancis panitia legislatif ini sangat berkuasa, tetapi di negara lain seperti Inggris, panitia-panitia ini hanya merupakan panitia teknis saja. Biasanya sidang-sidang panitia

¹⁹ *Ibid.*, halaman 31.

²⁰ *Ibid.*, halaman 32.

legislatif diadakan secara tertutup, kecuali di Amerika Serikat dimana sidang panitia dapat ditentukan terbuka untuk umum.²¹

Di Indonesia hal tersebut merupakan suatu *anomali*. DPD tidak mempunyai legitimasi yang kuat, kewenangan formal dalam fungsi legislatifnya sangat rendah, meskipun melalui pemilihan secara langsung oleh masyarakat tanpa mekanisme partai politik, sebagaimana ditemukan pada DPR.

Pembardayaan dan peningkatan efektifitas DPD terutama dalam pelaksanaan fungsi legislatifnya dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, terdapat beberapa prinsip yang perlu menjadi pegangan, yaitu:²²

- a. Pada bidang legislasi kedudukan DPD tidak sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR, akan tetapi terhadap DPD diberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam mengambil keputusan mengenai suatu undang-undang yang berhubungan dengan kewenangan DPD sebagaimana tercantum dalam UUD Negara RI Tahun 1945.
- b. Kewenangan legislasi DPD tersebut dapat dirumuskan dengan berbagai cara sebagaimana telah berlaku pada negara-negara lain, misalnya dapat menolak, mengembalikan kepada DPR, atau menunda pengambilan keputusan tentang legislasi sehingga benar-benar memperhatikan kepentingan masyarakat daerah yang menjadi kewenangan DPD untuk memperjuangkan pada tingkat kebijakan nasional.

²¹ Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, halaman 323.

²² Zainuddin. 2011. *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Medan: Ratu Jaya, halaman 168.

- c. Dalam hal kewenangan di bidang pengawasan, DPD harus benar-benar memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar pengawasan tersebut dapat berjalan efektif. Diperlukan pembagian kewenangan dan tanggung jawab antara DPD dan DPR, agar tidak terjadi duplikasi antara kedua lembaga. Misalnya pengawasan yang diberikan kepada DPD lebih difokuskan pada pelaksanaan undang-undang di daerah sedangkan DPR berfokus pada pusat.

Terbentuknya DPD secara fakta memberikan harapan baru terhadap iklim legislasi nasional. Perdebatan terhadap gagasan pemikiran dalam proses legislasi nasional akan memberikan kemajuan dalam pencerdasan demokrasi kebangsaan. Meskipun dari segi kewenangan yang diberikan oleh konstitusi terhadap DPD sangat terbatas dan terkesan “dianaktirikan” yang mana hanya sebatas ikut membahas RUU tertentu berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D perubahan ketiga UUD Negara RI Tahun 1945.

Membaca ketentuan Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945, lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 bukan merupakan lembaga perwakilan bikameral. Hasil kajian sejumlah penulis dan pengkaji hukum tata negara Indonesia, perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 justru menghasilkan lembaga legislatif tiga kamar (trikameral) dengan menempatkan MPR sebagai kamar tersendiri dalam model lembaga perwakilan

rakyat Indonesia. Hal itu disebabkan oleh Pasal 2 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah”. Bagir Manan menegaskan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karna susunannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dalam susunan dua kamar (bikameral), tambah Bagir Manan, bukan anggota yang menjadi unsur maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri. Dengan demikian, hasil perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menempatkan MPR menjadi sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD.²³

Model yang demikian berbeda dengan lembaga legislatif di Amerika Serikat, misalnya, yang menempatkan *Congress* sebagai gabungan (*joint session*) antara *House of Representatives* dan *Senate*. Dalam *Article I section 1* Konstitusi Amerika Serikat dinyatakan, “... *Congress of the United States, which shall consist of senate and House of Representatives*”. Berdasarkan rumusan dalam *Article I section 1* tersebut, *congress* merupakan penggabungan *senate* dan *House of Representatives* sebagai lembaga legislatif. Dalam hal ini, *joint session* digunakan untuk menyelesaikan wewenang bersama Senat dan DPR. Dengan demikian, dalam fungsi legislasi, senat punya kewenangan yang relatif seimbang dengan DPR. Dalam menjalankan Fungsi Legislasi, DPR dan senat punya kesempatan untuk mengecek atau memeriksa semua rancangan undang-undang sebelum disampaikan kepada Presiden.²⁴

²³ Saldi Isra. *Op. Cit.*, halaman 255.

²⁴ *Ibid.*

Berbeda dengan sistem Bikameral di Amerika Serikat, dalam UUD Negara RI Tahun 1945 MPR merupakan penggabungan dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dengan perumusan seperti itu MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. Artinya, hasil perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat kedalam sistem trikameral dengan kewenangan terbesar (supermasi) berada di DPR. Meskipun MPR merupakan salah satu kamar, hanya DPR dan DPD yang bersentuhan dalam fungsi legislasi. Persentuhan fungsi legislasi itu dapat di baca dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 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”.²⁵

Peran penting DPD dalam pembentukan undang-undang meliputi (1) sebagai inisiator atau pengusul rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu; (2) sebagai *co-legislator* dalam pembahasan rancangan undang-undang di bidang-bidang tertentu dan (3) sebagai pemberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tertentu, dan keberadaan DPD dapat juga dikatakan sebagai *co-legislator* karena sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang tugas konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat.²⁶

²⁵ *Ibid.*, halaman 256.

²⁶ Eka N.A.M Sihombing. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Medan: Pustaka Prima, halaman 149.

C. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah sebuah lembaga negara yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat untuk mewakili daerah. Salah satu gagasan lahirnya DPD adalah untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat pula dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem utusan daerah di MPR (menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum perubahan).

Hadirnya DPD, seyogianya DPR haruslah membicarakan dengan serius dan sungguh-sungguh usulan rancangan undang-undang yang datang dari DPD. DPR tidak boleh meremehkan DPD. DPR juga harus menghormati DPD. DPR juga harus membawa RUU DPD dalam pembicaraan dengan presiden atau pemerintah yang mewakili presiden agar dapat dipertimbangkan dalam membahas RUU.

Apabila dicermati kewenangan ini maka jangan sampai peranan DPD tidak jauh berbeda dengan peran organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, perguruan tinggi, dan LSM yang selama ini memberikan masukan kepada DPR terkait dengan rancangan undang-undang. DPD memberikan usulan berupa satu rancangan undang-undang utuh, adapun ormas dan sejenisnya memberikan masukan pada isu-isu atau materi tertentu dari sebuah rancangan undang-undang, dan umumnya atas undangan DPR atau usulan audisi dengan DPR.²⁷

²⁷ Patrialis Akbar. 2015. *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD Negara RI Tahun 1945*. Jakarta : Sinar Grafika, halaman 75.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (*senate atau upperhouse*) dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD: *Pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di pulau Jawa; *kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.²⁸

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen di 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*).²⁹

Sistem semacam itu, tidak lepas dari konstruksi sistem perwakilan sebagaimana terdapat di dalam konstitusi yang telah di amandemen. Karna itu, upaya menjadikan sistem dua kamar tidak bisa dilakukan sebelum diadakannya perubahan lanjutan di dalam konstitusi. Para anggota DPD telah berusaha

²⁸ Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandmen UUD 1945*. Jakarta: Kharisma Puta Utama, halaman 196.

²⁹ Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, halaman 119.

melakukan hal itu. Tetapi, upaya-upaya yang telah dilakukan masih belum memperoleh dukungan memadai dari DPR.³⁰

Peran DPD dengan alasan-alasan yang tidak memiliki dasar kuat dalam proses kelahirannya, di mana sebagian pihak menerimanya setengah hati lantaran menganggap lembaga perwakilan seperti itu (bikameral) hanya cocok untuk negara federal tidak untuk negara kesatuan. Selain itu, ada juga yang khawatir proses persetujuan pertimbangan atau pembuatan undang-undang bisa terhambat jika melibatkan parlemen (DPD), padahal dalam praktik bikameralisme juga dilakukan di negara-negara kesatuan yang demokratis dengan penduduk yang besar, wilayahnya luas.³¹

D. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung. Menurut Pan Mohamad Faiz Kusumawijaya, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Ditinjau dari aspek waktu, negara Republik Indonesia tercatat sebagai negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi, sekaligus merupakan negara pertama di dunia pada abad ke-21 yang membentuk lembaga ini.³²

³⁰ Kacung Marijan. 2010. *Sisem Politik Indonesia*. Jakarta: Kharisma Putra utama, halaman 48.

³¹ Subardjo. *Op, Cit.*, halaman 13.

³² Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani. 2012. *Hukum Konstitusi*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 369.

Dalam Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan dan ditetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung dan yang terakhir terbentuk yaitu Komisi Yudisial. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga yudikatif, selain Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Menurut Pan Mohamad Faiz Kusumawijaya, pembentukan Mahkamah Konstitusi bertujuan memberi jalan hukum untuk mengatasi perkara yang terkait dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik. Dengan demikian, konflik yang terkait dengan kedua hal tersebut tidak berkembang menjadi konflik politik-kenegaraan tanpa pola penyelesaian yang baku, transparan, dan akuntabel, tetapi dikelola secara objektif dan rasional sehingga sengketa hukum yang diselesaikan secara hukum pula.³³

Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur oleh Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:³⁴

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang

³³ *Ibid.*, halaman 371.

³⁴ *Ibid.*, halaman 372.

Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dengan perincian sebagai berikut:³⁵

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- e. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

³⁵ *Ibid.*

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012, mahkamah menyatakan bahwa kedudukan DPD dalam bidang legislasi setara dengan Presiden dan DPR. Di mana DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang dan rancangan tersebut menjadi rancangan inisiatif DPD. Kemudian DPD ikut dalam penyusunan perencanaan pembentukan undang-undang dalam proses legislasi nasional, selain itu DPD juga ikut membahas rancangan undang-undang bersama Presiden dan DPR. Di mana DPD ikut dalam 3 (tiga) tahapan dalam pembicaraan tingkat I, yaitu pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah dan penyampaian pendapat mini, sedangkan sebelumnya hanya ikut dalam 2 (dua) tahapan yaitu pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini. Selanjutnya dalam pembicaraan tingkat II, DPD menyampaikan pendapat sebelum persetujuan DPR dan Presiden.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini telah mengangkat derajat DPD menjadi setara dengan Presiden dan DPR dan ini memberikan warna baru dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Dengan pembahasan rancangan undang-undang dengan tiga lembaga yaitu, Presiden, DPR dan DPD, diharapkan undang-undang yang dihasilkan lebih partisipatif sesuai dengan aspirasi rakyat.

Untuk lebih menguatkan fungsi legislasi DPD, di masa depan agar DPD bukan hanya memiliki fungsi legislasi hanya dalam hal-hal 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, tetapi juga diberi kewenangan dalam pembentukan undang-undang pada umumnya.³⁶

Beberapa waktu lalu, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan pada tahun 2013 lalu telah mengembalikan kewenangan DPD yang sebelumnya justru direduksi oleh undang-undang yang mengatur pelaksanaan fungsi DPD yakni Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3).³⁷

Implikasi dalam putusan Mahkamah Konstitusi terhadap penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah, bahwa DPD secara konstitusional telah mengalami penguatan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3) dalam tiga aspek, yakni *pertama*, kewenangan DPD dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah; *kedua*, kewenangan DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah; *ketiga*, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (*Prolegnas*).³⁸

³⁶ *Ibid.*, halaman 151.

³⁷ Andryan. *Op. Cit.*, halaman 105.

³⁸ *Ibid.*

BAB III

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Berdasarkan teori organ negara, kedudukan lembaga negara dibagi menjadi dua golongan yaitu sebagai lembaga negara utama (*state main organ*). Lembaga utama mengacu kepada paham *trias politca* yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), lembaga negara utama yaitu lembaga yang dibentuk dan diberi kewenangan langsung oleh UUD Negara RI Tahun 1945 (konstitusi). Sementara lembaga negara bantu yaitu lembaga negara yang dibentuk dan diberi kewenangan oleh undang-undang semata.³⁹

Mengacu pada teori organ tersebut, sesuai UUD Negara RI Tahun 1945 maka yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama adalah MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY), dalam hal ini kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif sejajar ataupun setara dengan DPR yaitu sebagai lembaga negara utama, dikarenakan nama dan kewenangan DPD termuat secara eksplisit dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Sebagaimana diatur pada BAB VIIA tentang DPD Pasal 22C dan 22D UUD Negara RI Tahun 1945.⁴⁰

³⁹ Gabriel Talawe. "Kedudukan Fungsi Dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". *Jurnal UNTAD*. Vol.03 No.01, halaman 5.

⁴⁰ *Ibid.*, halaman 6.

Hasil perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 menempatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁴¹ Terkait dengan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dihasilkan dalam perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, Denny Indrayana mengatakan bahwa pembentukan DPD merupakan salah langkah untuk melakukan reformasi lembaga legislatif terutama dengan tidak jelasnya posisi dan peran Utusan Daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Meskipun demikian, kehadiran DPD tidak dapat dikatakan bahwa Indonesia menggunakan model sistem lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*).

Melihat kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945 ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, *Stephen Sherlock* memberikan penilaian yang amat menarik. Menurut peneliti dari *Australian National University* ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem *bicameral* karena merupakan kombinasi dari lembaga dari kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited power and high legitimacy*). Kombinasi ini, tambah *Stephen Sherlock*, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral manapun didunia. Lebih Jauh *Stephen Sherlock* dalam *Jurnal Nasional Saldi Isra* dengan judul penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah menambahkan “*But the DPD does not pass legislation, it can only introduce or give advice on a certain range of Bills in the DPR...Its role*

⁴¹ Bagir Manan. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, halaman 53.

*limited to certain areas of policy, its power are only advisory and no Bill is actually required to pass through it in order to be passed, yet at the same time it has the strong legitimacy that comes from being a fully elected chamber.*⁴²

Konstruksi demokrasi didalam sistem politik Indonesia, sebagaimana dinegara-negara modern lainnya, adalah menggunakan sistem perwakilan (*representative democracy*). Sistem ini berbeda dengan sistem demokrasi langsung, sebagaimana pernah terjadi secara empiris pada masa Yunani kuno, dimana rakyat terlibat secara langsung dalam proses-proses politik tanpa melalui perwakilan. Karena itu, esensi penting didalam sistem perwakilan adalah adanya sekelompok kecil orang yang memiliki peran besar didalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan politik, dan sekelompok besar orang yang mewakilkan kepentingan-kepentingannya kepada sekelompok kecil orang itu. Proses mewakilkan itu dilakukan melalui pemilu yang bebas dan adil. Sekelompok kecil itu disebut wakil (*representative*) yang mewakil, dan banyak orang yang diwakili (*represented*).⁴³

Agar konstruksi lembaga perwakilan itu lebih demokratis, konstitusi baru yang sudah diamandemen lalu mengamanatkan agar semua orang yang duduk dilembaga perwakilan politik itu dipilih secara langsung melalui pemilu. Secara teoritis, sistem demikian memungkinkan para wakil itu menjalankan mandat yang diberikan oleh rakyat kepadanya, yaitu membuat keputusan-keputusan politik sebagaimana yang diinginkan oleh rakyat. Pada akhirnya, para wakil itu akan memilih akuntabilitas kepada rakyat yang memilihnya. Secara politik, adanya

⁴² Saldi Isra. "Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah". *Jurnal Nasional*. Vol.01 No.01. Mei 2010, halaman 1.

⁴³ Kacung Marijan. *Op. Cit.*, halaman 37.

akuntabilitas itu akan terlihat manakala para wakil rakyat itu bisa dipilih kembali di dalam pemilu.⁴⁴

Adanya perubahan proses seleksi para wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan, ditambah dengan adanya konstruksi baru mengenai kedaulatan sebagaimana disebut diatas, memiliki implikasi terhadap konstruksi lembaga perwakilan sendiri. Hal ini terlihat dari diperkenalkannya sistem bikameral dalam sistem perwakilan di Indonesia, meskipun masih dilakukan secara terbatas. Melalui sistem bikameral ini, MPR tidak lagi terdiri dari anggota DPR dan utusan golongan-golongan, melainkan terdiri dari para anggota DPR dan anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah).⁴⁵

Kedudukan dapat diartikan status. Dalam kaitannya dengan kedudukan DPD, hal itu berkenaan dengan tempat DPD dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD Negara RI Tahun 1945. Setelah adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 lembaga-lembaga negara meliputi: Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Lembaga-lembaga itulah yang menurut teori konstitusi dinamakan susunan (struktur) ketatanegaraan yang bersifat fundamental.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, halaman 46.

⁴⁵ *Ibid.*, halaman 47.

⁴⁶ Janedri M. Gaffar, dkk. 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Setjen MPR-UNDP, halaman 18.

Secara khusus DPD terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang substansi tertentu, perlu juga ditentukan kedudukan terhadap DPR. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem dua kamar atau tidak? Perlu dikemukakan bahwa sistem dua kamar terdapat baik dalam negara federal maupun negara kesatuan. Kedua kamar tersebut mempunyai nama:⁴⁷

Belanda	: <i>Tweede Kamer</i> dan <i>Eerste Kamer</i> ;
Inggris	: <i>House of Commons</i> dan <i>House of Lord</i> ;
India	: <i>Lok Sabha</i> dan <i>Raja Sabha</i> ;
Amerika Serikat	: <i>House of Representatives</i> dan <i>Senate</i> ;
RIS	: Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

Dalam sistem dua kamar murni (*Strong Bicameralism*) kedua kamar tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah mempunyai hak amandemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen. Melihat Pasal-Pasal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur DPD, lembaga-lembaga ini tidak mempunyai tugas dan wewenang seperti itu. Bahkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menganut sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) melainkan sistem dua kamar semu. Di lingkungan PAH I Badan Pekerja MPR muncul istilah *soft bicameralism*.

⁴⁷ *Ibid.*

Walaupun demikian DPD mempunyai fungsi legislasi (terbatas), fungsi pertimbangan (terbatas), dan fungsi pengawasan (terbatas).⁴⁸

Perletakan dasar konstitusional bagi pembentukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) sebagai bagian dari MPR melalui amandemen UUD 1945 merupakan bahagian dari pergeseran strategi konstitusionalisasi kehidupan bernegara dan berpemerintahan, sekaligus merupakan salah satu dimensi dari konstitusionalisme yang mencuat dalam rangka reformasi konstitusi di Indonesia.⁴⁹ DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang akan menjembatani kebijakan (*policy*), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah pusat di satu sisi dan daerah di sisi lain.⁵⁰

Terjadi semacam perubahan strategi dari pola representasi kepentingan daerah melalui penempatan utusan daerah di MPR kepada pola representasi melalui dewan yang khusus ditugasi konstitusi untuk memperjuangkan kepentingan daerah, yang tugas-tugasnya dirinci dalam Pasal-Pasal UUD Negara RI Tahun 1945, jauh berbeda dengan utusan daerah yang dikenal selama ini. Meskipun DPD itu akan bertugas di pusat pemerintahan, namun DPD tidak terlepas dari konteks dan situasi serta kondisi daerah, termasuk kerangka hukum konstitusi (*constitutional frame*) yang menjadi paradigma yuridis-konstitusional bagi penyelenggara pemerintahan di daerah.⁵¹

⁴⁸ *Ibid.*, halaman 19.

⁴⁹ Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

⁵⁰ Disajikan dalam rangka Focus Group Discussion Kedudukan dan Peranan DPD dalam sistem ketatanegaraan RI, diselenggarakan oleh Panitia Ad Hoc I BP, MPR dengan UNDP di Ruang GBHN Gedung Nusantara V Kompleks MPR/DPR di Jakarta pada tanggal 28 Januari 2003.

⁵¹ M.Solly Lubis. 2011. *Serba Serbi Politik dan Hukum*. Jakarta: Sofmedia, halaman 122.

Kalau melihat kajian ketatanegaraan, khususnya mengenai pemerintahan dan otonomi daerah sering dikatakan bahwa di daerah itu akan berlangsung sekaligus dua arus kebijakan, yakni berlangsungnya kekuasaan dan kewibawaan pusat di daerah dari satu arah secara *top-down*; dan bahwa harus sekaligus berlangsung pendemokrasian pemerintahan dan akomodasi aspirasi masyarakat daerah dari arah lain, secara *bottom-up*, maka dapat dikatakan bahwa konstitusi mengamanatkan bahwa hasil karya amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 ini belum cukup sempurna dan kelak akan disempurnakan lagi. Kepada DPD untuk menjembatani kedua kepentingan kebijakan ini. Justru inilah merupakan benang merahnya paradigma politis yang kelak akan menjadi acuan bagi DPD dalam rangka kegiatan dan kesibukannya di Pusat kelak.⁵²

Dalam pembahasan politik hukum (*politics of law*) berkaitan dengan pembahasan mengenai kebijakan pemerintah di bidang pembangunan hukum (*legal policy*). Politik hukum dilaksanakan melalui proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan. Hal ini menempatkan politik hukum sebagai pemegang kendali penting terkelolanya sebuah pemerintahan yang baik untuk terwujudnya tujuan pembangunan nasional yang dicita-citakan bersama. Dalam prespektif negara hukum dan demokrasi, pembangunan suatu bangsa tidak terlepas dari cita-cita masyarakat. Cita-cita masyarakat itu sendiri berkaitan dengan keinginan untuk membangun suatu bangsa yang adil dan beradab. UUD Negara RI Tahun 1945 secara konseptual telah meletakkan dasar yang kuat bagi terwujudnya suatu negara hukum demokrasi yang kuat, adil dan sejahtera. Keinginan itulah yang

⁵² *Ibid.*

harus menjadi tujuan utama dalam politik hukum nasional, yakni hukum yang melindungi dan menyejahterakan rakyat. Sebagai lembaga perwakilan daerah di tingkat pusat DPD memiliki tugas untuk menjaga segala kebijakan yang tidak mengindahkan tujuan nasional dan pembangunan masyarakat.⁵³

Masyarakat adalah subjek dan objek pembangunan hukum sehingga perubahan masyarakat menjadi fungsi pembangunan hukum di Indonesia (*law as a tool of social engineering*). Perjalanan sejarah politik hukum Indonesia sejak era Orde Lama sampai era Reformasi belum menunjukkan hasil yang signifikan dalam pelaksanaan fungsi tersebut. Perubahan paradigma politik hukum dan ketatanegaraan di Indonesia, yaitu dari sistem otoriter kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik ke sistem desentralistik, seharusnya memberikan dampak terhadap produk hukum dan kebijakan pemerintahan dengan membentuk dan membangun hukum, serta kebijakan yang pro rakyat.⁵⁴

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah badan perwakilan tingkat pusat yang baru (Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Ada berbagai gagasan dibalik kelahiran DPD yakni sebagai berikut:⁵⁵

⁵³ Hendra Karinga. 2013. *Politik Hukum dalam pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: Kencana prademedia Group, halaman 1.

⁵⁴ Dalam kajian keuangan dari anggaran negara. Mengemukakan bahwa sistem anggaran kinerja yang seharusnya lebih fokus dan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat (belanja publik), tetapi dalam kenyataannya dalam tolak ukur masukan (input), keluaran (output), hasil (outcome), dan manfaat (benefit), malahan lebih di dominasi oleh belanja aparatur dan banyaknya proyek yang gagal, hal tersebut disebabkan tidak berjalannya sistem penganggaran yang dikendalikan oleh pemerintah daerah dan diluar kontrol publik.

⁵⁵ Bagir Manan. *Op.Cit.*, halaman 59.

Pertama: Gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral*). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di Amerika Serikat, kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan Kongres (*Congress*). Pasal 1 ayat (1) UUD Negara Amerika Serikat Menyebutkan: *All legislative herein granted shall be vested in n Congress of the United States, Which shall consist of a Senate and House of Representatives.*

Kedua: Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat pula dipandang sebagai *koreksi* atau *penyempuraan* sistem Utusan Daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan. Keikutsertaan daerah dalam Utusan Daerah di MPR sangat terbatas yaitu pada saat sidang-sidang MPR (selama Orde Baru, hanya dua kali dalam lima tahun).⁵⁶

Salah satu konsekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD), perlu nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti *Congress* sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Di kerajaan Belanda wadah badan perwakilan adalah *Staten Generaal* yang terdiri dari *de Eerste Kmer* (perwakilan dari daerah) dan *de Tweede Kamer* (perwakilan seluruh rakyat). Di Inggris, badan perwakilan

⁵⁶ Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 Sebelum Perubahan.

bernama *Parliament* yang terdiri dari *House of Lords* (perwakilan golongan) dan *House of Commons* (perwakilan seluruh rakyat). Begitulah yang terjadi pada setiap negara dengan sistem perwakilan dua kamar.⁵⁷

Nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan nama *Majelis Permusyawaratan Rakyat* (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, maka MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tetap tersendiri) yang memiliki lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR (baru) melekat pada wewenang DPR dan DPD, atau seperti dalam UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar, yang ditentukan adalah wewenang *Congress, Parliament, Staten General* yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya. UUD Negara Amerika Serikat, Pasal 1 ayat (8) mengatur mengenai berbagai wewenang Kongres seperti menetapkan undang-undang mengenai pajak, cukai, peminjaman uang atas nama Amerika Serikat, perdagangan antar negara bagian dan luar negeri, kewarganegaraan, menetapkan mata uang, dan lain-lain.⁵⁸ Semua wewenang tersebut dilaksanakan (dikelola) oleh *Senate* dan *House of Representatives*. Dalam hal tertentu, diberi wewenang khusus kepada masing-masing kamar. Misalnya semua rancangan undang-undang

⁵⁷ Beberapa negara seperti Amerika Serikat, Belanda dan Inggris mempunyai lembaga perwakilan seperti di Indonesia yang kita kenal DPR dan DPD. Tidak jauh berbeda dengan Negara Amerika Serikat yang memiliki *Senate* dan *House of Representatives* atau lebih jelas dikatakan dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD Negara Amerika Serikat: *All legislative herein granted shall be vested in n Congress of the United States, Which shall consist of a Senate and House of Representatives*. Yang pada intinya memiliki sistem perwakilan dua kamar. Hanya saja di Indonesia cukup menjadi perdebatan, apakah Indonesia menggunakan sistem dua kamar (*bicameral*) karena memiliki DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan, atau dengan ditambahkannya MPR menjadikan Indonesia menggunakan sistem Perwakilan Tiga kamar (*tricameral*).

⁵⁸ Lihat Pasal 1 ayat (8) UUD Negara Amerika Serikat tentang wewenang Kongres.

mengenai pendapatan negara harus diusulkan (berasal dari) *House of Representatives*. *Senate* mempunyai wewenang khusus memberi pertimbangan dan persetujuan (*advice and consent*) mengenai perjanjian luar negeri, pengangkatan duta, konsul, menteri, hakim federal, dan pejabat-pejabat lain yang ditentukan dalam undang-undang.⁵⁹

Memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tidak nampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang malahan menjadi tiga badan perwakilan:⁶⁰

Pertama: Walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan sendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (*original*) diluar wewenang DPR dan DPD.

Kedua: Sepintas lalu, DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri. Tetapi memperhatikan ketentuan-ketentuan Pasal 22D, DPD adalah badan komplementer DPR. Hal ini di dasarkan pada ketentuan-ketentuan seperti: *DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang*. Selanjutnya pada ketentuan lain disebutkan DPD:...

⁵⁹ Dalam UUD Amerika Serikat khususnya mengenai kewenangan *Senate and House of Representatives* terlihat beberapa perbedaan dan persamaan dengan kewenangan DPR dan DPD yang termuat secara Konstitusional dalam UUD Negara RI Tahun 1945 (Indonesia). Seperti *Senate* (DPD Indonesia) mempunyai wewenang khusus memberi pertimbangan dan persetujuan (*advice and consent*) mengenai perjanjian luar negeri, pengangkatan duta, konsul, menteri, hakim federal, dan pejabat-pejabat lain yang ditentukan dalam undang-undang. Jelas kewenangan ini tidak ada dalam tubuh DPD. Dan begitu juga halnya *House of representatives* (DPR Indonesia) juga memiliki kewenangan yang sedikit berbeda dengan DPR di Indonesia, yang diantaranya memiliki kewenangan menentukan rancangan undang-undang yang masuk khusus tentang pendapatan negara di Amerika Serikat harus melalui *House of Representatives*. UUD Amerika Serikat, Pasal 1 ayat (8) mengatur mengenai berbagai wewenang Kongres seperti menetapkan undang-undang mengenai pajak, cukai, peminjaman uang atas nama Amerika Serikat, perdagangan antar negara bagian dan luar negeri, kewarganegaraan, menetapkan mata uang, dan lain-lain.

⁶⁰ Bagir Manan. *Op.Cit.*, halaman 61.

menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁶¹

Ketiga: DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, rumusan baru UUD Negara RI Tahun 1945 tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara. Sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar. Ketentuan-ketentuan mengenai DPD diatur dalam ketentuan-ketentuan berikut.⁶²

1. Pasal 22C ayat (1): *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*⁶³

Sesuai dengan namanya sebagai *Badan Perwakilan Daerah*, sebutan provinsi dalam Pasal ini menunjukkan anggota DPD mewakili (rakyat) daerah provinsi, seperti halnya anggota senat (senator) di Amerika Serikat yang mewakili negara bagian. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat provinsi yang

⁶¹ Dalam Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945: 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. Disini terlihat dengan jelas bahwa DPD terlihat sebagai badan komplementer DPR. Ditambah lagi dengan Pasal 22D ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945: 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.

⁶² Bagir Manan. *Op.Cit.*, halaman 62.

⁶³ Lihat Pasal 22C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001.

bersangkutan. Hal ini membawa konsekuensi hanya penduduk yang berdomisili (bukan resident apalagi pendatang sementara) yang dapat menjadi calon dan dipilih menjadi anggota DPD. Selanjutnya hak memilih hanya berlaku dalam wilayah provinsi yang bersangkutan. Di masa lalu, Utusan Daerah di MPR dipilih oleh DPRD Provinsi. Untuk terpilih oleh DPRD Provinsi sangat ditentukan oleh kekuatan politik yang menguasai DPRD Provinsi yang bersangkutan. Selanjutnya, pemilihan oleh DPRD Provinsi lebih mudah direayasa daripada pemilihan langsung. Salah satu resiko pemilihan langsung adalah mutu wakil. Kemungkinan mereka yang terpilih adalah mereka yang sekedar populer, menguasai massa, atau menguasai infrastruktur politik. Hal ini akan berakibat pada penampilan dan kemampuan menjalankan tugas sebagai anggota DPD. Kelemahan ini dapat diatasi melalui sistem seleksi calon dan berbagai persyaratan hukum yang harus dipenuhi (kompetensi, integritas).

2. Pasal 22C ayat (2): *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*⁶⁴

Rumusan ketentuan ini dapat lebih disederhanakan sehingga mencerminkan bahasa hukum yang baik (singkat, sederhana, jelas) dengan memecah menjadi dua ayat: (1) *Jumlah anggota DPD sama dari setiap provinsi.* (2) *Seluruh jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.* Kalau dalam satu kalimat: *Jumlah anggota DPD sama dari setiap provinsi, dan seluruh jumlahnya tidak melebihi sepertiga anggota DPR.*

⁶⁴ Lihat Pasal 22C ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001.

Ketentuan Pasal 22 ayat (2) sangat jelas menunjukkan pendekatan politik dan bukan pendekatan hukum. Jumlah anggota DPD akan bergeser-geser sesuai dengan pergeseran anggota DPR (ukuran minimal sepertiga). Dengan jumlah yang bergeser-geser itu, partai politik dapat melaksanakan *bargaining* setiap kali pemilihan untuk kemungkinan menggeser jumlah anggota DPR dan sekaligus menggeser jumlah anggota DPD. Tarik menarik yang timbul dari ketidakpastian tersebut akan mempengaruhi kecepatan penyelesaian undang-undang yang bersangkutan. Berbeda dengan pendekatan hukum yang menghendaki kepastian. Dalam UUD Negara Amerika Serikat dengan tegas disebutkan: *The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state,...*(Pasal 1 ayat (3), angka 1). Memperhatikan kepadatan penduduk rata-rata, dapat ditetapkan anggota DPD dari setiap provinsi tiga sampai lima orang. Tidak perlu memperhatikan pertimbangan sepertiga anggota DPR.

3. Pasal 22C ayat (3): *Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.*⁶⁵

Manfaat hukum ketentuan semacam ini (begitu juga DPR, DPRD) tidak begitu signifikan, bahkan tidak konstitutif. Baru mempunyai arti hukum, apabila penyusunan UUD atau pembentuk undang-undang menghendaki agar badan tersebut tidak bersidang sehari-hari. Ketika pembentuk UUD Negara RI Tahun 1945 menetapkan: *MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun*, memang bertolak dari asumsi MPR tidak akan bersidang setiap hari, mengingat wewenang MPR bukanlah wewenang sehari-hari. Wewenang menetapkan UUD, menetapkan

⁶⁵ Lihat Pasal 22C ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 Pada Perubahan Ketiga Tahun 2001.

GBHN, memilih Presiden atau Wakil Presiden, mengubah UUD bukanlah pekerjaan sehari-hari. Tetapi jangan sampai siklus lima tahunan dilampaui mengingat masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden baru.

4. Pasal 22C ayat (4): *Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.*⁶⁶

Dari bahasa dan pengertian hukum, rumusan semestinya dimulai dari *kedudukan*, kemudian *susunan*. Kedudukan merupakan inti norma yang memberikan status hukum atau tempat suatu subjek dalam lalu lintas hukum. Sedangkan susunan adalah norma untuk mengisi kedudukan. Dari kedudukan lahirlah susunan. Pada rubrik mengenai DPR, ketentuan semacam Pasal 22C ayat (4) ini hanya menyebut *susunan*, tidak menyebut *kedudukan*. (Pasal 19 ayat (2)). Ini lebih tepat, karena kedudukan telah dimuat dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Dan kenyataan ini menunjukkan pula inkonsistensi dalam merumuskan ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945.⁶⁷

Secara tersirat kedudukan DPD telah diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu sebagai salah satu badan pembuat undang-undang (badan legislatif) tingkat pusat, walaupun tidak sepenuhnya kedudukan DPR. Seperti diuraikan pada rubrik mengenai DPR, undang-undang yang akan dibuat adalah undang-undang organik dan bersifat *mandat blanko* atau *mandat kosong*. Isinya sepenuhnya diserahkan kepada penerima mandat (DPR dan Pemerintah yang akan membuat undang-undang). Semestinya, UUD Negara RI Tahun 1945 memberikan arahan-arahan dasar agar ada kepastian dan tidak disimpangi. Ketentuan-

⁶⁶ Lihat Pasal 22C ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001.

⁶⁷ *Ibid.*, halaman 66.

ketentuan Pasal 22C lebih sumir dari ketentuan mengenai DPR. Di sini tidak diatur hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Juga tidak diatur bagaimana membahas rancangan undang-undang dari DPD, dan lain-lain. Semestinya aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, dan hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR. Terkesan pengaturan mengenai DPD dilakukan setengah hati. Berbagai kekosongan itu akan diatur dengan undang-undang. Disini akan didapati anomali. Hal serupa di DPR diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tapi DPD cukup diatur dengan undang-undang. Selain itu akan terulang praktek lama, yaitu mengatur kaidah konstitusional dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD Negara RI Tahun 1945. Terlepas dari berbagai anomali di atas hal-hal yang masih perlu diatur:⁶⁸

- 1) Organisasi DPD.
- 2) Hak-hak DPD dan hak anggota DPD.
- 3) Syarat-syarat keanggotaan.
- 4) Hak anggota atas kompensasi.
- 5) Kekebalan (imunitas) anggota.
- 6) Persidangan DPD (termasuk cara mengambil keputusan).
- 7) Sistem rekrutmen anggota (calon perseorangan atau partai politik atau organisasi lain).
- 8) Penindakan atau pemberhentian terhadap anggota.
- 9) Mekanisme hubungan antar DPD dengan DPR dan atau Pemerintah.

⁶⁸ *Ibid.*, halaman 67.

5. Pasal 22D ayat (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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*⁶⁹

Ada beberapa unsur penting yang diatur Pasal 22D ayat (1):

(1) DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1): *DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*. Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukan pembentuk undang-undang, dan karena itu tidak memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang. DPD *ondersgeschikt* terhadap DPR.

Pangkal kekeliruan adalah: **Pertama**; Pasal 20 ayat (1). Ketentuan ini dibuat sebelum ada DPD (Perubahan Pertama, tahun 1999). Sudah semestinya Pasal 20 ayat (1) mendapat peninjauan ulang pada saat disetujui terbentuknya DPD, lebih-lebih bila ditinjau dari gagasan dua kamar. Yang terjadi justru *amputasi* terhadap DPD sehingga didapati substansi yang anomali bila dilihat dari kedudukannya sebagai badan

⁶⁹ Lihat Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001.

perwakilan. **Kedua;** kalau dipertalikan dalam sistem dua kamar, wewenang tersebut semestinya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan pada masing-masing badan. Tentu saja penyusunan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dapat mengatakan, kehadiran DPD memang tidak dimaksudkan dalam kerangka sistem dua kamar. Akibatnya, berbagai rumusan tidak hanya rancu secara teknis tetapi juga secara konseptual. Terlepas dari kelemahan-kelemahannya, setidaknya secara hukum posisi utusan daerah di MPR lebih baik karena sederajat dengan (anggota) DPR.⁷⁰

Secara teknis akan didapati mekanisme sebagai berikut:

1. DPD menyusun rancangan undang-undang.
2. Rancangan undang-undang diajukan kepada DPR.
3. DPR akan memutuskan apakah rancangan undang-undang tersebut diterima atau tidak diterima, atau diterima dengan perubahan.
4. Rancangan undang-undang yang diterima DPR dengan atau tanpa perubahan diajukan kepada Pemerintah untuk dibahas.
5. Pembahasan dilakukan DPR bersama Pemerintah tanpa keikutsertaan DPD.

Dari mekanisme di atas, tidak berlebihan kalau DPD menjadi semacam *biro perancang undang-undang DPR*. Bagaimana mungkin suatu rancangan undang-undang berasal dari DPD tetapi tidak mempunyai hak membahasnya dengan Pemerintah.

⁷⁰ *Ibid.*, halaman 69.

(2) DPD hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan.⁷¹

a. Kesalahan persepsi mengenai pengertian (*begrip*) badan perwakilan daerah. Badan perwakilan daerah dipandang diadakan semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah. Sedangkan secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara.

Gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif seperti senat di Amerika Serikat dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekedar persoalan-persoalan daerah.

b. Gagasan badan perwakilan daerah adalah dalam rangka mengubah sistem badan perwakilan satu kamar (monokameral) yang terdiri dari dua badan terpisah (MPR dan DPR) menjadi satu badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral).

c. Menentukan secara enumeratif cakupan wewenang DPD dengan anggapan sebagai hal-hal mengenai kepentingan daerah merupakan pandangan yang keliru. Walaupun dengan penerapan yang berbeda,

⁷¹ *Ibid.*, halaman 70.

ketentuan ini mengingatkan kita pada *driekiringenleer* yang sudah lama ditinggalkan karena usang. Sepanjang suatu undang-undang mengenai rakyat banyak tentu berkaitan dengan daerah, karena rakyat ada di daerah. Undang-undang tentang APBN sekalipun, berkaitan dengan kepentingan daerah. Kemungkinan hanya undang-undang mengenai hubungan luar negeri atau undang-undang untuk mendirikan pengadilan, sebagai undang-undang formal yang tidak berkaitan dengan daerah. Dengan demikian, tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan undang-undang.

6. Pasal 22D ayat (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 sumber daya ekonomi lainnya, seperti perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*⁷²

Apakah yang dimaksud: *DPD ikut membahas rancangan undang-undang* Sepintas lalu frasa ini seperti memberi peran kepada DPD, padahal tidak demikian. Ketentuan ini menguatkan pendirian bahwa DPD tidak mempunyai hak

⁷² Lihat Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Pada Tahun 2001.

inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang (sekalipun di bidang yang berkaitan dengan masalah daerah). Frasa *DPD ikut membahas* secara hukum berarti, hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Demikian pula mengenai hak inisiatif. Oleh sebab itu, dalam Pasal 22D ayat (1) dipergunakan kata *dapat* (dapat mengajukan kepada DPR). Dengan perkataan lain, DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif lainnya. Berbeda dengan *House of Representatives* dan *Senate* di Amerika Serikat yang mempunyai *original power* tertentu.⁷³

Ada bagian yang makin melemahkan DPD yaitu hanya memberi pertimbangan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Justru dalam APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut politik negara tetapi kepentingan daerah.

Dari ketentuan Pasal 22D ayat (2), demikian juga ayat (1) DPD tidak mempunyai hak untuk menolak suatu rancangan undang-undang. Dimanapun di dunia ini, badan seperti DPD diberi hak menolak (seperti *House of Lords* di Inggris), bahkan hak melakukan perubahan-perubahan.⁷⁴

⁷³ Lihat Pasal 1 ayat (7) angka 1 dan Pasal 2 ayat (2) angka 2 UUD Negara Amerika Serikat.

⁷⁴ Lihat Pasal 22D ayat (2) dan (1) UUD Negara RI Tahun 1945 secara jelas dan terang-terangan bahwa DPD RI tidak memiliki hak menolak suatu rancangan undang-undang, padahal jika kita melihat dari perbandingan DPD yang sama di berbagai negara contohnya adalah Inggris dengan *House of Lords* memiliki hak untuk menolak rancangan undang-undang dan bahkan sampai dapat melakukan perubahan pada rancangan tersebut. Namun ironinya DPD di Indonesia memiliki kewenangan yang tidak serupa dengan DPD sebagaimana mestinya di berbagai negara.

7. Pasal 22D ayat (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.*⁷⁵

Fungsi pengawasan DPD tidak bersifat imperatif. Dalam ayat (3) ini dipergunakan kata *dapat*. Sama halnya mengajukan rancangan undang-undang juga tidak imperatif (dapat). Tidak dapat dipahami suatu rumusan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 mengandung kaidah persuasif belaka. Hal ini menunjukkan lemahnya pemahaman mengenai rumusan normatif muatan UUD Negara RI Tahun 1945. Rumusan UUD Negara RI Tahun 1945 tidak boleh mengambang, karena merupakan dasar bagi aturan hukum, kebijakan, dan segala tindakan negara. Dengan rumusan yang ketat saja masih dapat timbul sengketa konstitusi, atau kelalaian melaksanakan UUD Negara RI Tahun 1945.⁷⁶

Hasil-hasil pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD. Hasil-hasil tersebut disampaikan kepada DPR, dan DPR lah yang menentukan digunakan atau tidak digunakannya hasil pengawasan tersebut. Ketentuan ayat (3) ini makin menguatkan pendirian bahwa DPD yang dimuat dalam perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945, sama sekali tidak mencerminkan gagasan

⁷⁵ Lihat Pasal 22D ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001.

⁷⁶ *Ibid.*, halaman 74.

sistem badan perwakilan (badan legislatif) dua kamar(bikameral). DPD hanya badan pelengkap DPR bahkan badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.⁷⁷

8. Pasal 22D ayat (4): *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*⁷⁸

Berbagai rumusan baru UUD Negara RI Tahun 1945, tidak memenuhi bahasa hukum dan bahasa tulisan yang baik dan benar. Bahasa berbelit-belit. Ada kalanya terkesan menggunakan struktur bahasa menurut adat bahasa daerah tertentu atau cara berbahasa lisan. Pasal 22D ayat (4) di atas dapat disederhanakan rumusannya menjadi: *Syarat-syarat dan tata cara memberhentikan anggota DPD diatur dalam (dengan)undang-undang.* Tidak perlu misalnya menggunakan kata *dapat*. Anggota DPD tidak dapat diberhentikan kecuali dipenuhi syarat dan tata cara yang diatur dalam undang-undang. Kalau dipenuhi syarat, bukan lagi dapat tetapi harus diberhentikan.⁷⁹

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Lihat Pasal 22D ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 Perubahan Ketiga Tahun 2001.

⁷⁹ *Ibid.*, halaman 75.

B. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012

Dalam konsep Negara Hukum, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang bisa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut Prinsip Negara Hukum adalah “*the rule of law, not of man*”. Semula rezim pemerintahan yang diperaktikan dalam sejarah umat manusia adalah prinsip “*rule of man*”, yaitu kekuasaan pemerintahan sepenuhnya di tangan orang kuat. Prinsip ini kemudian berubah menjadi “*rule by law*”, dimana manusia mulai memperhitungkan pentingnya peranan hukum sebagai alat kekuasaan. Baru pada tahap perkembangan terakhir dewasa ini, orang menerima prinsip *rule of law* sebagai pegangan yang diidealkan. Dalam perkembangan terakhir ini, pada pokoknya, yang disebut sebagai pemerintahan adalah hukum itu sendiri sebagai suatu sistem. Sedangkan, orang per orang yang menjalankan hukum tu hanya bertindak sebagai “wayang” dari skeneraio sistem yang mengaturnya.⁸⁰

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah perubahan konstitusional (*constitutional reform*) dalam bentuk perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang dilakukan dalam empat perubahan. Perubahan tersebut cukup besar baik dilihat dari sisi kuantitas maupun kualitasnya. Dari segi kuantitas saja sudah dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya UUD Negara RI Tahun 1945 setelah mengalami empat kali

⁸⁰ Jimly Asshidiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta Barat: PT. Bhuana Ilmu Populer, halaman 279.

perubahan mengalami perubahan secara besar-besaran walaupun nama UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tetap dipertahankan.⁸¹

Namun demikian, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadikan DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk mejadi salah satu institusi yang mengajukan RUU. Hal itu terjadi karena Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 21 UUD Negara RI Tahun 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR “berhak” mengajukan RUU.⁸²

Melihat hubungan DPR, Presiden, dan DPD dalam fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, UUD Negara RI Tahun 1945 tidak memberikan wewenang kepada DPD untuk mengubah dan menolak RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Tidak hanya itu, DPD pun tidak mempunyai wewenang untuk menunda pengesahan RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Satu-satunya kesempatan DPD untuk terlibat lebih intensif dalam pembahasan RUU, yaitu dengan adanya frasa ikut membahas” yang terdapat dalam Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945. Dibandingkan dengan wewenang DPR dan Presiden, frasa “ikut membahas” menunjukkan bahwa

⁸¹ Jimly Asshidiqie. 2016. *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*. Yogyakarta: Setara Press, halaman 233.

⁸² Dalam frasa “dapat” yang dimiliki oleh DPD menjadikan DPD tidak memiliki kekuasaan legislatif yang sesungguhnya, karena frasa tersebut sudah merestriksi kewenang DPD untuk mengajukan RUU kepada DPR. Dalam hal ini apabila dicermati secara mendalam frasa “dapat” terdengar seperti tidak diwajibkannya DPD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR karena frasa itu jelas mendudukan DPD dengan keterbatasan. Sebaliknya, DPR memiliki kekuasaan yang sangat baik di bidang legislasi karena secara terang-terangan didapati terhadap kewenangan yang diatur oleh UUD Negara RI Tahun 1945 tentang DPR, terdapat frasa “berhak”, frasa ini menggambarkan bahwa DPR yang paling kokoh dan hakiki dalam mengajukan RUU yang dilakukan oleh anggota DPR. Hal ini telah membuktikan kepada kita semua bahwa DPD dibatasi kekuasaanya oleh pembentuknya sendiri yaitu UUD 1945. Dengan demikian mekanisme saling kontrol antara DPD dan DPR jadi tidak sempurna.

DPD merupakan pelengkap dalam fungsi legislasi. Dengan frasa “ikut membahas” tersebut, peran DPD dalam fungsi legislasi untuk RUU tertentu lebih tepat disebut sebagai ko-pembahas karena pembahas utama tetap dilakukan oleh DPR dan Presiden.⁸³

Fungsi Legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945,⁸⁴ 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. Fungsi legislasi 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.⁸⁵

Posisi dilematis DPD ini makin diperparah dengan mekanisme pembicaraan tingkat II. Pada tingkat II ini, jelas DPD hanya terlibat sebatas penyampaian pendapat mini namun tidak berwenang untuk turut serta memberikan persetujuan bersama dengan Presiden dan DPR. Penyampaian pendapat mini DPD hanya sebatas terhadap RUU yang terkait kewenangan DPD dan tidak bersifat imperatif namun hanya bersifat fakultatif.

⁸³ Stevanus Evan Setio. “Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. *Jurnal Hukum*. Vol.2 No.1. Februari 2018, halaman 11.

⁸⁴ Lihat Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD Negara RI Tahun 1945.

⁸⁵ Khamami Zada. “Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”. *Jurnal Cita Hukum*. Vol. II No. 1. halaman 28.

Posisi DPD dalam proses legislasi RUU yang dipraktikan selama ini, hanyalah sebatas berpartisipasi dalam tahapan pengajuan RUU dan memberikan masukan kepada DPR, itupun jikalau diminta oleh DPR. Artinya, tidak ada unsur imperatif (keharusan) dalam partisipasi atau pemberian masukan dan pengajuan sebuah RUU oleh DPD kepada DPR. Lebih jauh, setiap RUU yang diajukan oleh DPR, Presiden dan DPD terlebih dahulu harus dimasukkan dalam program legislasi nasional yang sepenuhnya dikordinasikan melalui Baleg DPR. Disamping itu, dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang diluar program legislasi nasional sedangkan DPD sama sekali tidak diberikan kewenangan yang serupa apalagi dalam konteks RUU dalam kondisi darurat (*emergency*).

Sekiranya dikaitkan dengan sistem pemerintahan Presidensial,⁸⁶ penataan fungsi legislasi amat diperlukan karena Presiden begitu dominan dalam proses legislasi. Dalam Prespektif sistem presidensial: *The president has no formal relationship with the legislature. He is not a voting member, nor can he introduce bills (eith the exception of puerto Rico, where he can introduce a bill). However, in systems such as that of the United States, the president has the power to veto acts of the legislature, and in trun a supermajority of legislator may act override the veto.*⁸⁷

⁸⁶ Sesuai dengan kesepakatan MPR Priode 1999-2004, amandemen UUD 1945 tetap dibatasi oleh lima kesepakatan dasar, yaitu: (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, (2) Tetapi mempertahankan NKRI, (3) mempertegas sistem pemerintahan Presidensial, (4) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam Pasal-Pasl (Batang tubuh UUD), dan (5) melakukan perubahan secara *adendum*.

⁸⁷ King Faisal Sulaiman. 2017. *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media, halaman 41.

Hasil telaah sejumlah konstitusi (baik dengan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer, maupun dalam sistem satu kamar dan sistem dua kamar di negara kesatuan maupun federal) membuktikan bahwa Presiden masih dapat mengajukan pembahasan rancangan undang-undang, namun keikutsertaan Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang dengan lembaga perwakilan rakyat (parlemen) tidak seperti di Indonesia. Pada semua negara, persetujuan menjadi hak eksklusif lembaga perwakilan rakyat (lembaga legislatif). Bahkan di Mauritania, meski inisiasi dapat berasal dari pemerintah dan parlemen, pembahasan (perdebatan) rancangan undang-undang dilakukan oleh pemerintah (*Cauncil of Ministers*) namun persetujuan tetap menjadi hak eksklusif parlemen.⁸⁸

Dari dimensi politik legislasi, DPD seharusnya diberikan ruang yang minimal setara dengan kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPR selama ini. Bagaimana mungkin mengharapkan artikulasi kepentingan daerah terwujud secara maksimal dalam produk legislasi (UU) jika kewenangan DPD masih terpasung oleh konstitusi. Karena itu, masuk akal jika Mahkamah Konstitusi lewat putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tentang pengujian UU MD3 (UU No. 17 tahun 2014) dan UU P3 (UU No.12 Tahun 2011) telah mengakomodir sebagian besar tuntutan DPD terkait tafsir kewenangan legislasi yang dimilikinya.⁸⁹

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

Pada tanggal 27 maret 2013, Mahkamah Konstitusi (MK) telah secara resmi membacakan putusannya terkait dengan perkara pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Putusan MK No.92/PUU-X/2012.⁹⁰ Putusan tersebut, memberikan kejelasan mengenai fungsi dan kewenangan DPD dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan daerah, sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) *junto* Pasal 20 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945. Untuk dapat melihat secara lebih jelas mengenai putusan tersebut, penulis menganggap perlu menguraikan mengenai pemohon, alasan pemohon, pertimbangan hukum MK dan konklusi dari putusan tersebut.

Pertama, Pemohon. Pemohon adalah lembaga negara yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dalam hal ini diwakili oleh Irman Gusman, La Ode Ida, dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas selaku Pimpinan DPD dan bertindak untuk dan atas nama DPD.

Kedua, Alasan Permohonan. Para Pemohon mendalihkan memiliki kewenangan konstitusional di bidang legislasi, yang diberikan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) *junto* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Menurut Pemohon, berbagai kewenangan konstitusional Pemohon tersebut telah sangat dirugikan dengan berlakunya UU No. 17 Tahun 2014 dan UU No. 12 Tahun 2011. Kerugian

⁹⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 Mengenai Hak Legislasi DPD.

tersebut bersifat aktual sebagai akibat langsung karena berlakunya kedua undang-undang tersebut, sehingga dapat diperoleh beberapa pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh Pemohon, yaitu:

1. Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut Pemohon, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR.
2. Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945.
3. Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945.
4. Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut Pemohon sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR.
5. Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945.

Ketiga, Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi. Sebelum menyampaikan pendapatnya terhadap hal-hal yang didalilkan oleh Pemohon, MK menyatakan bahwa:

1. Salah satu muatan paling penting dari suatu Undang-Undang Dasar (konstitusi) adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga negara yang menjalankan kekuasaan itu. Semua lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Oleh karena itu, sistem penyelenggaraan kekuasaan negara adalah menyangkut mekanisme dan

tata kerja antar lembaga negara tersebut sebagai satu kesatuan yang utuh untuk menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh cara bekerjanya lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara;

2. UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan mengandung beberapa prinsip yang sama dan sekaligus memiliki perbedaan yang mendasar. Perubahan atas sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui serangkaian perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 pada tahun 1999-2002, sebagai upaya untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum perubahan yang telah terjadi dalam praktik ketatanegaraan. Oleh karena itu, arah perubahan yang dilakukan adalah antara lain mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara yang terjadi sebelum perubahan, yaitu prinsip negara hukum dan prinsip konstitusionalisme, serta menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada, dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar memperkuat konstitusionalisme dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum. Perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan dengan mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggara negara. Sistem yang hendak dibangun adalah sistem hubungan yang berdasar *check and balances*, dengan tujuan untuk

membatasi kekuasaan setiap lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;

3. Salah satu perubahan UUD Negara RI tahun 1945 yang mendasar adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945, yaitu perubahan dari *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*, menjadi *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*. Perubahan tersebut membawa implikasi konstitusional yang mendalam yang tercermin pada sistem penyelenggaraan kekuasaan negara setelah perubahan. Jika kedaulatan rakyat sebelum perubahan dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka setelah perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar yang didalamnya diatur mekanisme penyelenggaraan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Dalam hal ini, DPR, DPD dan Presiden menyelenggarakan kedaulatan rakyat dibidang legislasi sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Oleh karena seluruh aspek penyelenggaraan negara dalam bidang legislasi berdasarkan kedaulatan rakyat harus merujuk ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 maka sistem yang hendak dibangun adalah sistem konstitusional, yaitu sistem penyelenggaraan yang berdasarkan pada ketentuan konstitusi. Sistem konstitusional yang dianut oleh UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum perubahan dimuat dalam penjelasan umum *“Sistem pemerintahan Negara”* angka II. Dalam sistem konstitusional, kewenangan dan

kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa dan saling mengimbangi dan membatasi antara satu dan yang lainnya berdasarkan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945. Sistem demikian membawa konsekuensi konstitusional pada tingkat penerapan dan penyelenggaraan kekuasaan negara, antara lain, terhadap struktur, mekanisme, dan hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.

Berdasarkan argumentasi tersebut, kemudian Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan dalil-dalil yang diajukan oleh pemohon, antara lain sebagai berikut:⁹¹

1. Mengenai Kewenangan DPD Mengajukan RUU

Menurut MK, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” 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 sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*.⁹² Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU sesuai dengan

⁹¹ Mei Susanto. 2013. *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 268.

⁹² Lihat Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Sehingga MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.⁹³

2. Mengenai Kewenangan DPD Ikut membahas RUU

Menurut MK, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan,

“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 anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU 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

⁹³ *Ibid.*, halaman 269.

keuangan pusat dan daerah. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada perubahan pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai bahwa DPD ikut membahas RUU 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, bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak mulai pembahasan Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.⁹⁴

Menurut MK, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitupula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan

⁹⁴ *Ibid.*, halaman 270.

pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM (Daftar Inventaris Masalah) diajukan oleh fraksi.⁹⁵

Walaupun demikian, MK menyatakan dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan; Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut MK, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) UU NO.27 tahun 2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) UU No.12 Tahun 2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945.⁹⁶

3. Mengenai Kewenangan DPD Ikut Menyetujui RUU

Menurut MK, Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 telah mentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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 dan tidak

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi undang-undang terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada perubahan ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi undang-undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut MK, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi undang-undang.

4. Mengenai keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas

Menurut MK, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1)

UUD 1945 yang menyatakan,⁹⁷ “*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 No. 12 Tahun 2011,⁹⁸ 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 di bahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut MK, norma undang-undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Dengan demikian, permohonan Pemohon beralasan menurut hukum.

⁹⁷ Lihat Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

⁹⁸ Lihat Pasal 16 dan Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2011.

5. Mengenai Kewenangan DPD Memberikan Pertimbangan terhadap RUU

Menurut MK, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan Pajak, Pendidikan, dan Agama.

Dari beberapa pertimbangan tersebut, MK menyatakan bahwa seluruh ketentuan UU No. 17 Tahun 2014 dan UU No. 12 Tahun 2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diasakan dalam konstitusi. Sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua UU No. 17 Tahun 2014 dan UU No. 12 Tahun 2011. Dengan anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing Provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua UU dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua UU, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan, tetapi berkaitan dengan kewenangan

DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK. Terhadap penjelasan umum dan penjelasan Pasal demi Pasal kedua UU yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK.

Kehadiran Putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012 telah memberikan implikasi yang sangat signifikan dalam legislasi di Indonesia. Asrul Ibrahim Nur menyebutkan setidaknya ada tiga implikasi hukum yang terjadi. *Pertama*, terdapat tiga lembaga yang posisinya setara dalam legislasi bidang tertentu, yaitu DPR RI, DPD RI dan Presiden.

Kedua, mekanisme legislasi terbagi menjadi dua, yaitu RUU yang terkait dengan kewenangan DPD RI, yaitu RUU yang terkait 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, maka pembahasannya dilakukan oleh DPR, DPD dan Presiden. RUU yang tidak terkait dengan hal tersebut diatas maka pembahasannya hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden.

Ketiga, pertimbangan DPD kepada DPR terhadap RUU APBN dan RUU yang terkait Pajak, Pendidikan, dan Agama menjadi sebuah keharusan. Jangan sampai karena tidak ada pertimbangan DPD yang menjadikan suatu undang-undang cacat secara formil. Hal ini dapat mengakibatkan dibatalkannya undang-undang oleh MK karena alasan formil legislasi.

Menurut penulis, putusan tersebut telah memperkuat fungsi legislasi DPD walaupun hanya sebatas ikut membahas tanpa menyetujui, sehingga konsep bikameralisme yang dianut yaitu “*weak bicameral*” atau “*soft bicameral*” dimana ada satu kamar yang lemah, tidak benar-benar lemah seperti sebelum putusan MK tersebut. Kehadiran DPD dalam salah satu pihak yang ikut membahas akan dapat memberikan proses pengaruh dalam konteks *check and balance* sehingga fungsi legislasi Parlemen akan dapat lebih berkualitas.

Sementara itu, terkait dengan hak anggaran DPD hanya dibatasi memberikan pertimbangan terhadap APBN. Atas dasar hal tersebut Margariti Kamis mengemukakan bahwa seharusnya DPD juga berhak membahas APBN.⁹⁹ Penulis sendiri cenderung sepakat dengan pendapat tersebut. Putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012 tersebut haruslah dimaknai keterlibatan DPD dalam membahas APBN yang spesifik menyangkut kepentingan daerah, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah, misalnya Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Dekonsentrasi, Dana Tugas Pembantuan, dan lain-lain. Dengan melibatkan DPD dalam pembahasan APBN yang menyangkut daerah, akan dapat memberikan esensi peran DPD sebagai wakil daerah walaupun tidak disertai dengan kewenangan memberikan persetujuan.

⁹⁹ Lihat <http://www.beritawmc.com/2013/03/23/margarito—dpd-juga-berhak-membahas-apbn>. Diakses Pada Tanggal 07 februari 2018 pukul 15.30 Wib. Merujuk Pada Tata Tertib DPR RI Pasal 156 ayat (1) menyatakan Badan Anggaran DPR RI dalam membahas dana alokasi umum dengan mempertimbangkan masukan DPD.

Mengambil pembagian sifat Putusan MK sebagaimana yang dinyatakan oleh Maruar Siahaan, yakni Putusan yang bersifat *self-executing* atau *self-implemented* dan Putusan yang bersifat *non-self executing* atau *non-self implemented*, maka penulis menegaskan bahwa dalam penelitian ini, Putusan MK No.92/PUU-X/2012 dikategorikan sebagai Putusan MK yang bersifat *non-self executing* atau *non-self implemented*.¹⁰⁰

Argumentasinya ialah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 membutuhkan penyusunan dasar hukum baru sebagai dasar pelaksanaan aturan hukum sebagaimana yang ditetapkan dalam putusan MK. Dengan kata lain, mutlak diperlukan langkah-langkah hukum baru untuk menindaklanjuti Putusan MK tersebut, karena jika tidak, Putusan MK tersebut tidak dapat serta merta diimplementasikan.¹⁰¹

Untuk diketahui, Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 telah menegaskan Lima (5) hal keterlibatan DPD dalam proses legislsi, yaitu:¹⁰²

- a. Dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden.
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU.
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU.
- d. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

¹⁰⁰ Fajar Laksono dkk. "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi*. Vol 12. No 03. September 2015, halaman 552.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

e. DPD memberi pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU, dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Merujuk amar Putusan MK, maka konsekuensi utamanya ialah proses legislasi model tripartit, yakni DPR, DPD dan Presiden, yang setara sejak awal hingga akhir tahapan Pembicaraan Tingkat I (kegiatannya adalah pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan pendapat mini). Artinya MK memutuskan DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu dan memahasnya sejak awal hingga akhir tahapan pembicaraan tingkat I. Pada Pembicaraan Tingkat II, DPD menyampaikan pendapatnya sebelum persetujuan atau pengesahan RUU menjadi UU antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna DPR, jadi, DPD tidak terlibat pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU).¹⁰³

¹⁰³ *Ibid.*, halaman 553.

C. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014

Melalui dimensi filosofis dalam kajian hukum untuk melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak sebagai cita hukum dan bagaimana penjabarannya secara lebih jauh terdapat pada apa yang dinamakan dengan politik hukum. Disadari ataupun tidak, pada dasarnya sebagai sesuatu yang dilakukan dari hati akan mengalir menjadi prinsip dan pemecut motivasi, pun demikian dengan cita hukum. Pada tataran praktik, cita hukum itu akan dijadikan sebagai prinsip (atau dalam istilah hukum dikenal sebagai asas hukum) dalam mengelaborasi norma ke dalam politik hukum dalam tataran pembentukan hukum (*rechtsvorming*), penemuan hukum (*rechtsvinding*) dan penegakan hukum (*law enforcement*).¹⁰⁴

Dengan telah dipahaminya cita hukum akan memudahkan penjabarannya ke dalam berbagai perangkat aturan kewenangan dan aturan perilaku dan memudahkan terjaganya konsistensi dalam penyelenggaraan hukum. Dengan demikian, seyogianya tata hukum itu merupakan sebuah eksemplar ramifikasi cita hukum ke dalam berbagai kaidah hukum yang tersusun dalam sebuah sistem. Sejalan dengan itu, politik hukum sebagai sarana intelektual untuk memahami dan menyelenggarakan tatanan hukum tersebut, dalam pengembangannya seyogianya pula bertumpu dan mengacu pada cita hukum itu.¹⁰⁵

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap negara sebagai organisasi kekuasaan maka Undang-Undang Dasar

¹⁰⁴ Muhamad Erwin. 2016. *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis Terhadap Hukum Dan Hukum Indonesia Dalam Dimensi Ide Dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 439.

¹⁰⁵ *Ibid.*, halaman 440.

dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi kepada beberapa lembaga kenegaraan, misalnya pembagian kekuasaan kepada lembaga negara bidang legislatif, lembaga bidang eksekutif dan lembaga bidang yudikatif. Undang-Undang Dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat kekuasaan ini bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain. Undang-Undang Dasar merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam satu negara.¹⁰⁶

Dalam hubungannya dengan pembagian kekuasaan kedalam berbagai lembaga, maka dapatlah dikatakan, bahwa adanya kekuasaan yang dibagikan menurut fungsi, wewenang dan kedudukan didalam satu negara menunjukkan bahwa negara tersebut menganut paham demokrasi, bukan negara monarki atau pemerintahan diktator. Pembagian kekuasaan yang demikian haruslah dicantumkan dengan tegas didalam Undang-Undang Dasar Negara tersebut.¹⁰⁷

Bila dilihat dari sejarah politik dan proses pembangunan politik, konsep demokrasi perwakilan sesungguhnya merupakan jawaban terhadap kondisi pertumbuhan dan perkembangan penduduk, baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga sangat mustahil untuk tetap menerapkan mekanisme dan sistem demokrasi langsung. Pada sisi lain, konsep perwakilan ini pun merupakan jawaban terhadap kebutuhan negara modern yang pada umumnya memiliki wilayah yang sangat besar. Kenyataan ini membuat demokrasi langsung menjadi pilihan

¹⁰⁶ Moh. Mahfud MD. 2001. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, halaman 83.

¹⁰⁷ *Ibid.*

yang sulit dalam sistem pemerintahan, sehingga konsepsi perwakilan mau tidak mau, menjadi pilihan yang sangat realistik.

Perwujudan representasi di Indonesia dilaksanakan oleh lembaga DPR dan DPD serta MPR yang merupakan forum kelembagaan dari DPR dan DPD. Kedua lembaga tersebut dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang demokratis. Apabila dilihat menurut representasinya maka DPR merupakan *politic representation*, sementara DPD berkedudukan sebagai *territorial representation*. Sejatinya kewenangan DPR diatur secara jelas dalam Pasal 20 UUD Negara RI Tahun 1945 sementara itu DPD diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD Negara RI Tahun 1945, kemudian keduanya berkumpul dalam satu forum yang disebut MPR sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.¹⁰⁸

Merujuk pada konsep *representation* diatas dan hubungannya dengan cita-cita reformasi yang menentukan adanya pembatasan kekuasaan, khususnya kekuasaan Presiden yang dinilai tak terbatas maka disusunlah susunan kelembagaan negara dengan mekanisme *check and balances* menggunakan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengembalikan posisi DPR sebagai pemangku kekuasaan legislatif. Selain itu, penekanan kedudukan DPR sebagai Parlemen di Indonesia dalam menentukan regulasi undang-undang juga dibatasi dengan munculnya DPD sebagai lembaga baru yang mencerminkan perwakilan daerah.

¹⁰⁸ Lihat UUD Negara RI Tahun 1945 mengenai kedudukan dan kewenangan DPR dapat dilihat dan ditilik dalam Pasal 20 UUD Negara RI Tahun 1945. Kemudian untuk DPD dapat dilihat dan ditilik dalam Pasal 22C dan 22D UUD Negara RI Tahun 1945 yang sudah diamandemen pada amandemen ke Tiga. Kemudian untuk perkumpulan atau forum keduanya yang di sebut MPR dapat pula dilihat dalam Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Apabila dilihat dari tataran perbandingan parlemen di dunia, maka dikenal istilah *cameral system* (sistem kamar), yang mana sistem ini terdiri dari *unicameral*, *bicameral* dan *multicameral*. Ketiga sistem ini diperkenalkan oleh Negara-negara dunia yang telah melewati fase revolusi industri seperti Prancis dan Inggris.¹⁰⁹ Dalam sistem Negara demokrasi cenderung menerapkan sistem dua kamar (*bicameral system*) dalam susunan dan kedudukan parlemen, yang mana kedudukan antara lembaga yang mewakili kepentingan politik dan kepentingan daerah mempunyai kedudukan yang sama dan sederajat serta ditentukan langsung dalam konstitusi masing-masing negara.

Merujuk pada tataran konsep yang dipaparkan diatas, maka dalam kaitannya dengan kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga parlemen di Indonesia yang telah ditentukan susunan dan kedudukannya dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dinilai mencerminkan ketimpangan/berat sebelah atas kewenangan yang dimiliki oleh DPD terhadap DPR. Signifikansi kesenjangan kewenangan antara DPR dengan DPD ditengah bikameralisme Indonesia sebelumnya pernah dikaji. Muhammad Syafaat dalam penelitian komperatifnya yang berjudul Parlemen Bikameral: Studi perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda,

¹⁰⁹ Sistem unikameral (badan legislatif hanya satu majelis yang langsung mewakili rakyat) mulai populer sejak akhir abad XVIII dan awal abad XIX. Sistem dua kamar merupakan pengembangan sistem *aristokrasi* kedalam sistem demokrasi. Pada awalnya majelis tinggi dimaksudkan sebagai pertahanan terakhir dari kekuasaan raja dan para bangsawan karena secara langsung maupun tak langsung, berhubungan erat dengan raja. Kini majelis tinggi pada umumnya tidak lagi merupakan perwakilan dari golongan bangsawan (kalangan atas), melainkan wakil-wakil dari negara-negara bagian karena pada umumnya yang menggunakan sistem dua kamar adalah negara-negara serikat. Contoh negara yang menggunakan sistem dua kamar: Amerika Serikat: *Senate* dan *House of Representatives*, Inggris: *House of Lord* dan *House of Commons*, dan Belanda: *Eerste Kamer* dan *Tweede kamer*. Lihat <http://id.wikipedia.org/wiki/Parlemen>, diakses pada tanggal 10 Februari 2018 Pukul 00.07 Wib.

Inggris, Austria dan Indonesia menyatakan bahwa tidak ada unsur fungsi lembaga perwakilan dalam paket kewenangan DPD yang dapat mengimbangi kewenangan DPR sebagai sesama lembaga perwakilan ditengah bikameralisme Indonesia, apalagi prinsip periksa mengimbangi ditengah konfigurasi organ konstitusional. Hal inilah mendorong DPD untuk melakukan upaya penguatan kewenangannya melalui perubahan konstitusi mengingat DPD sebagai organ konstitusional.¹¹⁰

Sehingga terdapat beberapa upaya hukum untuk menguji undang-undang tersebut terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 ke Mahkamah Konstitusi. Dimana Mahkamah Konstitusi telah menetapkan kasus tersebut dalam Putusan Nomor: 92/PUU-X/2012 yang kemudian disusul dengan Putusan Nomor: 79/PUU-XII/2014.¹¹¹ Dalam Putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa seluruh ketentuan UU MD3 dan UU P3 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional. Begitupula terhadap Penjelasan Umum dan Pasal demi Pasal kedua UU tersebut yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman dan penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi.¹¹² Pada prinsipnya, MK telah memperkuat kewenangan konstitusional DPD dalam tiga aspek. Pertama, kewenangan DPD dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang

¹¹⁰ Zaki Ulya “Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral” *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. Vol.II No.2. Juli-Desember 2016, halaman 178.

¹¹¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 92/PUU-X/2012 dan Putusan Nomor: 79/PUU-XII/2014 Tentang Uji Materi UU MD3 dan UU P3 yang telah mereduksi kewenangan Konstitusional DPD RI.

¹¹² Kompasiana, “DPD dan sistem Bikameralisme Banci”. http://www.kompasiana.com/shendyadam/dpd-dan-sistem-bikameralisme-banci_558cd31fa423bda112ee70f3, diakses pada tanggal 10 Februari 2018 Pukul 02.03 Wib.

berkaitan dengan daerah. Kedua, kewenangan DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah. Ketiga, keterlibatan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).¹¹³

Adapun tuntutan DPD dalam Putusan MK, pertama merefleksikan adanya inisiatif DPD untuk melakukan penguatan kewenangan, hal ini dapat dilihat dari isi lampiran Putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012 pada halaman 13 Nomor 35 bahwa DPD memohon adanya kesetaraan DPD dengan DPR dalam menyikapi RUU yang menjadi domain DPD sesuai Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 sampai pada tahap persetujuan sebagaimana kewenangan DPR dan Presiden dalam menyikapi RUU pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Hal ini menyiratkan bahwa adanya ekspektasi DPD untuk ikut menyetujui RUU sebagaimana halnya DPR. Namun sayangnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK karena lembaga ini menanggapi lain.¹¹⁴

Tercatat langkah interpretasi yudisial di MK yang pernah ditempuh DPD telah dilakukan sejumlah dua kali, keduanya sudah dilakukan putusan oleh hakim MK secara kolektif kolegial. Kedua putusan tersebut memiliki nomor pengajuan undang-undang sebagai berikut, pertama Nomor: 92/PUU-X/2012 dengan tanggal permohonan 14 September 2012 dan kedua ialah Nomor: 79/PUU-XII/2014 dengan tanggal permohonan 15 Agustus 2014. Adapun undang-undang yang dimohonkan oleh DPD untuk dilakukan interpretasi yudisial ialah pada putusan pertama : UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3)

¹¹³ Zaki Ulya. *Op.Cit.*, halaman 179.

¹¹⁴ *Ibid.*

dan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3) dan pada putusan kedua: UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3.¹¹⁵

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 telah muncul undang-undang baru tentang MD3 yakni, UU No.14 Tahun 2017 tentang MD3. Namun undang-undang ini dianggap tidak mengindahkan beberapa hasil dari Putusan Nomor: 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD untuk kembali melangsungkan interpretasi yudisial kepada MK melalui Putusan Nomor: 79/PUU-XII/2014. Melalui Putusan ini DPD hanya mengembalikan proporsi kewenangannya yang hadir pada pasca Putusan 92/PUU-X/2012 namun kembali gamang setelah UU No. 17 Tahun 2014. Aspek fungsional yang diajukan DPD pun berkisar pada fungsi legislasi (sejauh mana keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang) dan fungsi penganggaran (bagaimana keterlibatan DPD dalam memberikan pertimbangan terkait RUU).¹¹⁶

Dalam UU No. 17 Tahun 2014 selain tidak mengikutsertakan DPD dalam pembentukannya, juga banyak mereduksi kewenangan konstitusional dari DPD, keterbatasan kewenangan DPD tersebut secara rinci dapat dilihat dalam Pasal dibawah ini:¹¹⁷

Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang yaitu:

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*, halaman 180.

¹¹⁷ Lihat Pasal 166 ayat (2) sampai Pasal 276 Undang-Undang Nomor. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, tepatnya mengenai kewenangan legislasi DPD RI.

1. Pasal 166 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1) UU MD3 telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam menyampaikan RUU.

Pasal 166 ayat (2) berbunyi: Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.

Pasal 167 ayat (1) berbunyi: Rancangan undang-undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.

2. Pasal 276 ayat (1) UU MD3 telah membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU.

Pasal 276 ayat (1) UU MD3 berbunyi: DPD dapat mengajukan Rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional.

3. Pasal 277 ayat (1) telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam menyampaikan RUU.

Pasal 277 ayat (1) UU MD3 berbunyi: Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden.

UU MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk ikut membahas RUU:

1. Pasal 165 dan Pasal 166 UU MD3 telah mereduksi kewenangan legislasi DPD dalam pembahasan RUU bersama DPR dan Presiden.

Pasal 165 berbunyi:

- (1) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- (2) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden 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 diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikan kepada pimpinan DPD.

Pasal 166 berbunyi:

- (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 perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan Pimpinan DPR menyampaikan kepada pimpinan DPD.
 - (2) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
4. Pasal 171 ayat (1) bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena DPD hanya diberikan kesempatan menyampaikan pendapat sebelum diambil persetujuan RUU.

Pasal 171 ayat (1) berbunyi: Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan pemerintah dalam rapat paripurna DPR dalam kegiatan:

- a. Menyampaikan 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.
5. Pasal 249 huruf b UU MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena mengaburkan pihak-pihak yang berwenang dalam pembahasan RUU.

Pasal 249 huruf b berbunyi: DPD mempunyai wewenang dan tugas ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a;

Pasal-Pasal tersebut merupakan Pasal yang mereduksi kewenangan DPD sebagai legislator, sehingga lembaga ini seolah-olah menjadi sub-ordinasi dari DPR, padahal DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Atmosfer partai politik (parpol) yang tidak menghendaki DPD sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kewenangan seimbang dengan DPR mengakibatkan DPD semakin sulit untuk mempertegas kedudukan dan kewenangannya sebagai lembaga representasi wilayah/daerah. Menyikapi kondisi tersebut, DPD melakukan upaya hukum dengan melakukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi

dengan semangat mengembalikan kewenangan konstitusionalnya yang telah direduksi di dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 terhadap UUD 1945. Kemudian pada tanggal 17 Desember 2014 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan dengan Putusan Nomor: 79/PUU-XII/2014, yang pada intinya adalah:¹¹⁸

1. DPD mempunyai kewenangan dalam mengusulkan RUU yang berkaitan dengan daerah.
2. DPD mempunyai kewenangan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah.
3. DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Lemahnya kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi sudah menjadi polemik yang menahun. Semangat awal dibentuknya DPD adalah untuk mengembangkan sistem *check and balances* di tubuh parlemen, tetapi yang terjadi kemudian adalah ketidak berdayaan DPD sebagai salah satu kamar di parlemen untuk mengimbangi kamar lain, yaitu DPR. Akibatnya, relasi antar cabang kekuasaan belum menghasilkan kemandirian, penghormatan dan pertanggungjawaban terhadap kedudukan dan tugas masing-masing lembaga negara. Dalam konteks penguatan sistem representasi, keberadaan DPD kurang maksimal dan akuntabel mewakili aspirasi kepentingan sebagian masyarakat terutama daerah. Penelusuran terhadap persoalan tersebut pada akhirnya bermuara

¹¹⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014.

kepada terbatasnya kewenangan DPD sebagaimana yang dapat kita identifikasi di UUD 1945.¹¹⁹

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan DPD tentang pengujian UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menegaskan bahwa kedudukan DPD di bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden, atas dasar itu DPD berhak dan/atau berwenangan mengusulkan RUU tertentu, yaitu menyusun program legislasi nasional (prolegnas) di lingkungan DPD dan membahas RUU tertentu, sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang. DPD juga memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang di tuangkan kedalam program dan kegiatan, diasampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Oleh karena itu seluruh ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam UU MD3 baik yang dimohonkan atau tidak dimohonkan tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945, apabila ketentuan tersebut tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi.¹²⁰

¹¹⁹ Suparto. "Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya" *Jurnal Hukum UIR Law Review Fakultas Hukum Univeritas Riau*. Vol. 1 No. 1. April 2017, halaman 20.

¹²⁰ *Ibid.*, halaman 21.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka Pasal-Pasal yang diidentifikasi oleh Mahkamah Konstitusi tidak sesuai dengan UUD 1945 serta Pasal-Pasal lain yang berkaitan dengan proses pembahasan legislasi perlu dilakukan perubahan agar sesuai dengan amanat UUD 1945 dan diharapkan juga memuat pengaturan kewenangan yang jelas terhadap bidang-bidang rancangan undang-undang mana saja yang termasuk dalam lingkup tugas konstitusional DPD.¹²¹

Menurut penulis putusan tersebut berimplikasi pada model legislasi *tripartit* yang melibatkan tiga lembaga negara dalam pembahasan peraturan perundang-undangan tertentu yaitu DPR, Presiden dan DPD. Dengan demikian maka secara normatif, harus di ubah atau disesuaikan.

Penulis berpendapat mengenai lemahnya DPD saat ini, karena DPR tidak mematuhi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014. DPR dinilai belum memasukan peran DPD di tatib DPR dalam mengusulkan dan membahas RUU yang terbatas pada aspek tertentu. Penulis melihat, DPD yang telah dikembalikan lagi kewenangannya dalam putusan MK, belum masuk dalam tatip DPR. (Putusan itu) hanya *ad-hoc* saja. Masih banyak anggota DPR yang masih belum paham pasca putusan MK. Mahkamah Konstitusi (MK) menegaskan posisi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) setara dalam proses pembahasan RUU bersama DPR dan Presiden.

Selama ini keberadaan DPD oleh Pemerintah dan DPR sering diabaikan. Sebelumnya DPR juga mengabaikan peran aktif DPD dalam proses penggantian UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3 menjadi UU No.17 Tahun 2014. Padahal

¹²¹ *Ibid.*

keberadaan DPD sebagai perwakilan daerah memiliki peran penting dalam mengakomodasi aspirasi daerah, sebagai bentuk bagian dari desentralisasi daerah, dan sebagai penyeimbang dari ketimpangan daerah-daerah di Indonesia.¹²²

Menurut Ni'matul Huda, pasca ditetapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi tentang pengujian UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3, seharusnya semua upaya yang mereduksi peran dan wewenang DPD sesuai UUD 1945 merupakan tindakan inkonstitusional. Ni'matul Huda juga mengatakan bahwa tidak diikutsertakannya DPD dalam penyusunan UU No. 17 Tahun 2014 membuat UU tersebut cacat secara prosedur. Tindakan DPR yang mereduksi peran dan wewenang DPD sangat mengecewakan masyarakat. Dalam hal pengajuan RUU, RUU usul DPD juga tidak diperlakukan setara dengan RUU usul pemerintah dan DPR. Karena dalam prosesnya RUU DPD menjadi RUU usul DPR dalam sistem prolegnas. Padahal peran DPD juga sangat penting dalam menjaga marwah NKRI, dimana DPD dapat mencegah pihak-pihak yang menghendaki NKRI menjadi negara federal. Hal senada juga di sampiakan oleh anggota DPR dari fraksi PPP, Achmad Dimiyati Natakusuma, ia berpandangan DPD mesti dilibatkan dalam pembahasan RUU MD3. Menurutnya, dengan tidak melibatkan DPD, sama halnya DPR mengesampingkan Putusan Hahkamah Konstitusi. Meski DPD tidak ikut memutuskan sebuah RUU, tetapi dalam pembahasan mesti dilibatkan.

Mengutip pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam Putusan mahkamah Konstitusi, Arief Hidayat selaku Ketua Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU MD3 dilihat dari prespektif tujuan pembentukannya dan

¹²² *Ibid.*

materi muatannya, khususnya terkait kewenangan DPD, sangatlah tidak memperhatikan apalagi mengindahkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 maret 2013 yang telah merekonstruksi kembali kewenangan DPD sesuai dengan UUD 1945, namun pembentuk undang-undang belum mengakomodir materi muatan tentang kewenangan DPD sebagaimana telah di putuskan oleh Mahkamah dalam putusan tersebut, sehingga DPD mengajukan kembali pengujian formil dan materil UU MD3 atas permasalahan konstitusional yang sama yang telah diregistrasi dalam Perkara Nomor: 79/PUU-XII/2014, khususnya terkait dengan kewenangan DPD. Selain itu, pembentukan UU MD3 yang baru juga tidak mengakomodir syarat keterwakilan perempuan (*affirmative action*) sebagaimana tertuang dalam UU MD3 sebelumnya sehingga tidak mengindahkan putusan Mahkamah Nomor: 22-24/PUU-VI/2008, bertanggal 23 Desember 2008 dan putusan Mahkamah Nomor: 20/PUU-XI/2013, bertanggal 12 Maret 2014 (yang telah di sidangkan dalam sidang pleno bersamaan dengan permohonan Nomor: 73/PUU-XI/2014). Dengan demikian, menurut Arief Hidayat, UU MD3 sejak kelahirannya mengalami cacat baik secara formil pembentukannya maupun secara materil materi muatannya.¹²³

Yang pada intinya Mahkamah Konstitusi menerima sebagian pengujian materil UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, tetapi Mahkamah monolak sepenuhnya pengujian formil dan permohonan provisi yang diajukan oleh DPD.

¹²³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU MD3 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 pada halaman 207. Atas dasar pertimbangan Arief Hidayat dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*) pada Putusan tersebut penulis berpendapat, bahwa seharusnya permohonan pemohon mengenai pengujian formil maupun materil UU *a quo* dikabulkan dan dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam sidang tersebut ada empat Pasal yang diterima oleh Majelis hakim. Arief Hidayat (Hakim MK) mengatakan Pasal 71 huruf c UU MD 3 dimaknai membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan Presiden, DPR atau DPD 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. Selain itu, dalam pembahasan tersebut DPD diikutsertakan sebelum mengambil persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden.¹²⁴

Pada Pasal 166 ayat (2) UU MD 3 dimaknai RUU yang dimaksud sebagaimana pada ayat 1 beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD pada pimpinan DPR dan Presiden. Pasal 250 ayat (1) UU MD3 dimaknai dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan disampaikan pada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.¹²⁵

Revisi kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD membuat Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan yang baru, yaitu adanya kewenangan DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Kewenangan tambahan itu muncul dalam perubahan Pasal 249 ayat (1) huruf (j). Semula, kewenangan dan tugas DPD yang termaktub dalam Pasal tersebut hanya

¹²⁴¹²⁵ *Ibid.*

sampai huruf (i). Walaupun demikian, kewenangan DPD untuk memantau dan mengevaluasi rancangan peraturan daerah (raperda) dan peraturan daerah (perda) ada batasnya. DPD tidak punya kewenangan untuk ikut merancang atau merevisi peraturan daerah. Kewenangan lembaga tersebut hanya terbatas pada memberi rekomendasi revisi jika ada perda yang dirasa perlu di ubah. Sebagai contoh, jika suatu perda dianggap bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi, cita-cita pembangunan daerah, atau bertentangan dengan produk undang-undang di atasnya. Jadi, sifatnya hanya mengeluarkan rekomendasi tetapi tidak punya kewenangan untuk ikut membentuk atau membatalkan dan merevisi perda.¹²⁶

Dewan Perwakilan Daerah memang perlu dilibatkan dalam proses perancangan dan pemantauan perda. Hal itu untuk memastikan tidak ada substansi perda yang bertentangan dengan undang-undang lain ataupun UUD Negara RI Tahun 1945. Penulis berpendapat bahwa kewenangan DPD adalah untuk memberi asistensi dan persetujuan terhadap rancangan perda. Jadi, perda harus dikonsultasikan dan disetujui dulu oleh DPD. Selama ini, rancangan perda mendapat asistensi dari Kementrian Dalam Negeri (kemendagri), memang seharusnya proses legislasi di daerah di dampingi lembaga legislatif.¹²⁷

Pada dasarnya putusan Mahkamah Konstitusi memiliki daya ikat yang bersifat *erga omnes*. Untuk melaksanakan putusannya, tidak diperlukan lagi keputusan pejabat yang berwenang. Ini karena pelaksanaan putusannya bersifat otomatis, yaitu sejak putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan dalam

¹²⁶

Kompas. Melalui <https://www.pressreader.com/indonesia/kompas/20180212/281552291319845>. Dikutip pada 12 Maret 2018 pukul 11.16 Wib.

¹²⁷ *Ibid.*

persidaangan atau dalam waktu tenggang tertentu tidak memenuhi putusan Mahkamah Konstitusi, dengan sendirinya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut langsung mengikat dan mempunyai akibat hukum. Oleh karena itu, tidak perlu lagi ada tindakan-tindakan atau upaya-upaya lain dari Mahkamah Konstitusi misalnya surat peringatan atau sebagainya. Putusan Mahkamah langsung dapat dilaksanakan serta mengikat tanpa harus ada lembaga pengeksekusi.¹²⁸

Dalam kerangka demikian, putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat itu harus pula disertai dengan *judicial order* yang diarahkan kepada perorangan ataupun institusi-institusi negara.¹²⁹ Hal ini dilakukan agar organ undang-undang segera mengambil langkah-langkah konstitusional. Pasca putusan final, Mahkamah Konstitusi boleh meminta mayoritas DPR dan Pemerintah untuk

¹²⁸ Bachtiar. 2015. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta: Raih Asa Sukses, halaman 236.

¹²⁹ Di Jerman FCC (Mahkamah Konstitusi Republik Federal Jerman) dapat menerbitkan *judicial order* yang mewajibkan organ undang-undang untuk mematuhi interpretasi konstitusional FCC. Adanya kewenangan FCC untuk menerbitkan *judicial order* ini diawali dengan adanya perkara *Crucifix* (salib) yang diajukan oleh filosof kenamaan Jerman Rudolf Steiner. Semula di Jerman berlaku undang-undang tentang pendidikan yang intinya mengatur pengelolaan *elementary schools* untuk negara bagian Bavaria. Undang-undang ini menyaratkan, sekolah dasar harus meletakkan tanda salib di setiap ruang kelas. Keharusan meletakkan tanda salib ternyata dikritisi oleh filsuf kenamaan Rudolf Steiner. Ia mengatakan bahwa undang-undang tersebut tak lebih dari paksaan terselubung, yang merupakan pelanggaran hak konstitusional anak-anak. Menurut Steiner undang-undang tersebut diam-diam telah memaksa para siswa untuk meyakini agama tertentu. Padahal, bila dicermati rumusan Pasal 4 *Basic Law* Republik Federal Jerman, ketentuan ini membuka peluang bagi setiap orang untuk bebas memilih meyakini suatu agama. Bahkan, tiap-tiap orang boleh menganut aliran kepercayaan tertentu di luar agama formal. Merujuk pada ketentuan ini, FCC meyakini bahwa undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pendidikan Sekolah Dasar untuk negara bagian Bavaria diyakini bertentangan dengan Pasal 4 *Basic Law*. Atas dasar itulah FCC membatalkan sejumlah Pasal (*patrial annulment*) yang bermukim di balik undang-undang tersebut. Namun, setelah memasuki tahun ajaran baru, ternyata sekolah-sekolah dasar yang ada di seluruh negara bagian Bavaria tetap saja mencantelkan tanda salib dengan Patung Kristus di setiap ruang kelas. Agar tindakan tersebut memperoleh legitimasi publik, langkah yang ditempuh adalah melancarkan protes massal. Lebih dari 30.000 demonstran diorganisasikan oleh gereja-gereja Katolik untuk menolak putusan FCC. Di penghujung 1995, diadakan kampanye untuk memperoleh tanda tangan dan berhasil mengumpulkan lebih dari 700.000 tanda tangan yang intinya menolak putusan FCC. Meskipun demikian, pada bulan Desember di tahun yang sama, atas *judicial order* putusan FCC, Parlemen Bavarian akhirnya menerbitkan revisi undang-undang pendidikan Sekolah Dasar. Secara substantif revisi ini didisain untuk keperluan implementasi putusan FCC.

merivisi produk hukum yang telah dinyatakan konstitusional (*corrective revision*). Revisi itu harus tetap dikawal oleh putusan dan selaras dengan pilihan-pilihan konstitusional organ konstitusi. Di sini masalah utamanya ialah tidak ada ketentuan formal yang mengatur implementasi putusan final. Dengan demikian, aspek fundamental implementasi putusan final adalah bahwa putusan tersebut harus di respon secara positif oleh DPR dan Pemerintah.¹³⁰

¹³⁰ *Ibid.*, halaman 239.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah lembaga negara utama yaitu lembaga yang dibentuk dan diberi kewenangan langsung oleh UUD (konstitusi). Dilihat dari jenisnya, DPD merupakan lembaga legislatif yang berfungsi memberikan pertimbangan dalam pembentukan undang-undang. Menurut teori konstitusi, DPD juga dinamakan susunan (struktur) ketatanegaraan yang bersifat fundamental.
2. Adapun kewenangan DPD dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012 adalah:
 1. Dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden.
 2. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU.
 3. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU.
 4. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional (prolegnas).
 5. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

3. Adapun kewenangan DPD Pasca putusan Mahkamah Konstitusi yaitu Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan dengan Putusan Nomor: 79/PUU-XII/2014, yang pada intinya adalah:
 1. DPD mempunyai kewenangan dalam mengusulkan RUU yang berkaitan dengan daerah.
 2. DPD mempunyai kewenangan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah.
 3. DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

B. Saran

1. Penulis berharap untuk lembaga perwakilan rakyat (dalam hal ini DPR) segera merevisi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Karena berawal dari undang-undang tersebut apa yang sudah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dapat terealisasi dengan baik serta mengikutsertakan DPD dalam proses merevisinya sesuai ketentuan yang diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945.
2. Penulis juga menganggap perlu kerjasama kolaboratif antar lembaga negara terhadap implementasi putusan final Mahkamah Konstitusi. Kerjasama itu dapat terjalin pada saat legislator mengupayakan langkah-langkah antisipatif agar dimasa datang produk mereka tidak di *review*.

Tindakan antisipatif diprediksi mampu membidani produk legislasi yang lahir dari kerjasama intensif lintas lembaga negara yang dimotori Mahkamah Konstitusi.

3. Penulis memandang jika upaya diatas tidak juga dapat dilaksanakan dengan baik dan tidak juga berhasil mengakomodir kewenangan DPD sebagaimana amanah putusan Mahkamah Konstitusi. Maka dari itu, perlu diadakan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang kelima, karena situasi dan kondisi politik saat ini sudah lebih stabil dibanding ketika awal reformasi. Serta urgensinya sebuah format kelembagaan yang baru akan menjadikan Negara Republik Indonesia ini lebih demokratis dan akan mementingkan kepentingan rakyatnya di daerah-daerah sehingga meminimalisir rasa kesenjangan antara masyarakat di daerah maupun di kota.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Andryan. 2017. *Dinamika Ketatanegaraan Rezim Reformasi*. Medan: Pustaka Prima.
- Bagir Manan. 2002. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Eka N.A.M Sihombing. 2017. *Ilmu Perundang-Undangan*. Medan: Pustaka Prima.
- Ida Hanifah, dkk. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Janedri M. Gaffar, dkk. 2003. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Setjen MPR-UNDP.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta Timur: Sinar Grafika.
- _____. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta Barat: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- _____. 2016. *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*. Yogyakarta: Setara Press.
- Kacung Marijan. 2010. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Kharisma Putra utama.
- King Faisal Sulaiman. 2017. *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media.
- Mahfud MD Moh. 2001. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara pasca Amandemen konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Markus Gunawan. 2008. *Buku Pintar Calon Anggota dan Anggota Legislatif (DPR, DPRD dan DPD)*. Jakarta: Transmedia Pustaka.
- Mei Susanto. 2013. *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- M. Solly Lubis. 2011. *Serba Serbi Politik dan Hukum*. Jakarta: Sofmedia.
- Muhamad Erwin. 2016. *Filsafat Hukum, Refleksi Kritis Terhadap Hukum Dan Hukum Indonesia Dalam Dimensi Ide Dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Patrialis Akbar. 2015. *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Subardjo. 2012. *Dewan Perwakilan Daerah DPD*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandmen UUD 1945*. Jakarta: Kharisma Puta Utama.
- Zainuddin. 2011. *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*. Medan: Ratu Jaya.
- Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani. 2012. *Hukum Konstitusi*. Bandung: Pustaka Setia.

B. Jurnal

- Andryan, “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 92/PUU-X/2012. *USU Law Jurnal*. Vol.3 No.2 Agustus 2015.
- Gabriel Talawe. “Kedudukan Fungsi Dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. *Jurnal UNTAD*. Vol.03 No.01. September 2017.
- Saldi Isra. “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah”. *Jurnal Nasional* Vol.01 No.01. Mei 2010.
- Suparto. “Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 17 tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya” *Jurnal Hukum UIR Law Review Fakultas Hukum Univeritas Riau*. Vol. 1 No. 1. April 2017.

Stevanus Evan Setio. "Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum*. Vol.2 No.1. Februari 2018.

Fajar Laksono dkk. "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi*. Vol 12. No 03. September 2015.

Zaki Ulya "Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral" *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*. Vol.II NO.2. Juli-Desember 2016.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Revisi Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Putusan Peradilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 92/PUU-X/2012

Tentang pengujian Undang-undang Nomor. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 79/PUU-XII/2014

Tentang pengujian Undang-undang Nomor. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

E. Internet

Andrian Pratama Taher. “Kewenangan DPR di Tiga Pasal UU MD3 dinilai merusak ketatanegaraan”. Melalui <http://www.google.co.id/kewenangan-dpr-di-tiga-pasal-uu-md3-dinilai-merusak-ketatanegaraan-cEK7>. Diakses pada 06 Maret 2018 pukul 20.01 Wib.

Kompasiana. “DPD dan sistem Bikameralisme Banci”. http://www.kompasiana.com/shendyadam/dpd-dan-sistem-bikameralisme-banci_558cd31fa423bda112ee70f3, diakses pada tanggal 10 Februari 2018 Pukul 02.03 Wib.

Mahkamah Konstitusi
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12132#.Wobnq7yWbMw>. Diakses Pada 16 Februari 2018 Pukul 21.17 Wib.

Muhammad Syafaat. <http://id.wikipedia.org/wiki/Parlemen>, diakses pada tanggal 10 Februari 2018 Pukul 00.07 Wib.