

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH MENUJU  
SISTEM KETATANEGARAAN DEMOKRATIS  
( Kajian Fungsi Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-  
X/2012 )**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh  
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum**

**Oleh:**

**AKHMAD HARIS SUPRIYANTO  
NIM. 105010101121016**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS HUKUM  
MALANG  
2014**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**Judul Skripsi** : **FUNGSI LEGISLASI  
DEWAN PERWAKILAN DAERAH MENUJU  
SISTEM KETATANEGARAAN  
DEMOKRATIS ( Kajian Fungsi Legislasi Pasca  
Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-  
X/2012 )**

**Identitas Penulis** :

**a. Nama** : **Akhmad Haris Supriyanto**

**b. NIM** : **105010101121016**

**Konsentrasi** : **Hukum Tata Negara**

**Jangka Waktu Penelitian** : **5 bulan**

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Muchammad Ali Safa'at SH.,MH.,  
NIP. 19760815 1999031 003

Arif Zainudin, S.H., M.Hum  
NIP. 19720123 200312 1 001

Mengetahui,  
Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, SH., MH.,  
NIP. 19601020 1986012 001

**HALAMAN PENGESAHAN**

**FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH MENUJU  
SISTEM KETATANEGARAAN DEMOKRATIS  
( Kajian Fungsi Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-  
X/2012 )**

**Oleh:**

**Akhmad Haris Supriyanto  
105010101121016**

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji Pada Tanggal:

**Ketua Majelis Penguji**

**Sekretaris Penguji**

**Dr. Muchammad Ali Safa'at SH.,MH.,  
NIP. 19760815 1999031 003**

**Dhia Al Uyun, SH.,MH.,  
NIP. 19841118 2008122 005**

**Anggota**

**Ketua Bagian Hukum Tata Negara**

**Ngesti Dwi prasetyo, S.H., M.H  
NIP. 197812152005011001**

**Herlin Widjayati, S.H.M.H,  
NIP. 19601020 198601 2 001**

**Mengetahui,  
Dekan Fakultas Hukum**

**Dr. Sihabudin, S.H., M.H  
NIP.19591216 198503 1 001**

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmannirrahim,*

*Alhamdulillah Rabbil' Alamin,* atas karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam selalu tercurah kepada Rasulullah Muhammad SAW, pemberi tauladan umat Islam. Serta ucapan terimakasih tak lupa penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah memberikan dukungannya baik secara langsung maupun doa, serta teman-teman penulis yang menjadi bumbu kehidupan penulis selama di kampus, antara lain kepada:

1. Dr. Sihabudin S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayanti, S.H., M.H. selaku Ketua bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Dr. Muhammad Ali Sa'faat selaku pembimbing utama penulis yang memberikan bimbingan untuk menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
4. Bapak Arif Zainudin S.H., M.Hum selaku pembimbing kedua penulis atas semangat yang diberikan.
5. Ayah dan Ibu penulis, Priyadi, S.H. dan Purwati, yang menjadi *trigger motivation* utama dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Adik penulis, Muhammad Vian Fauzi dan Muhammad Revan Anggara yang senantiasa mendukung selesainya skripsi ini.
7. Sahabat kontrakan : Agung Honesta Y.S., S.H., M. Alfi Muzakki, S.H. Rachmat Hadjarati, Bagus Adikarya, Arif Fatkhurahman, Hendi Putra

- Pangestu, Yunizar Wahyu, M. Fikri Alan, Fahrul Abrori dan Hendra Mahendra.
8. Senior penulis 2006 : Asrul Ibrahim Nur S.H., M.H dan Vino Devanta S.H., M.H
  9. Senior FH 2007 : Tahegga Primananda Alfath S.H., M.H., Miraj Yusuf Alfarisi, S.H., M. Auni Y L, S.H., Isdian Anggraeni, S.H., M.H, Awal Muhammad Rizki, S.H., Fadrian Kwartadi. Ali Zaenal Abidin S.H.,
  10. Senior FH 2008 : Daniar Supriadi, S.H., Prisca Listiningrum S.H., Agus Guna Pratama S.H., Helmi Boemiya S.H.,
  11. Senior FH 2009 : Rendi Ivaniar, S.H., Dimas Singgih Aprilia, S.H., Bahrul Ulum, S.H., M Arie Pratama S.H., Isdiana Kusuma, S.H., Airin Liemanto S.H., Ignatius Arga Nuswantoro, S.H., Dinda Widicaesara S.H. Rifqi Hidayat, S.H. Vicky Dwi Wicaksono, S.pd, S.H., M.pd.
  12. Sahabat FH 2010 : Iswatul Hasanah, S.H. Parbianto Wibowo, S.H, Enis Tristiana, S.H., Fadilla Nurru S.H. Rahmat Syafaat Habibi S.H., Nabilla D.P, S.H., Sunan Maulana, Ganjar Prima, S.H., Novi Amalia Pohan, Heni Fitri, S.H., Abdullah Nazim, S.H., Wahyu Yoga Adyanya, S.H., Mira Fajriah, Zihan Syahayani S.H. M. Rizka Wardhana, S.H, Edi Kiswato, S.H, dan yang lainnya.
  13. Sahabat FH Kelas Bahasa Inggris 2010 : Yosafat Febri, S.H., Daniel Roring, S.H., Agil Okta Y, S.H., M. Hardiyanto Desmawanto S.H., Faisal Fadli, Aditama Nur Ilham, Yudha Triwiyoga, Kristian D. S., S.H., Gisanda, S.H, Yahya Sul-toni, S.H., Galih Putri, S.H., Megista N. S.H., dan yang lainnya.

14. Sahabat FH 2011 : Sherli Nanda A S, Dinda Aisyah, Adriyan A.S., Fitri Dwi Ratnasari, Latansa Firmanasari, Davin Prasmadita, Muhammad Arif Pribadi, Rifqi Novitasari, Achmad Aprianto, Sholahudin Al- Fatih dan lainnya.

15. Sahabat FH 2012 : Beny Nurcahyo, Emilia Dewi, Ryu Alvin, Devika Beliani, Riski Maulana, Cindio, Radingga Dwi, Ghani Cokro, Widhi Y, Wisnu, Kafabih, Nurhadiyati, Indri.

16. Keluarga Besar Biro Konsultasi dan Bantuan Hukum Fakultas Hukum Univ. Brawijaya : Bapak Imam Ismanu S.H., M.S., bapak Fahrizal Spasi, S.H., M.H. Bu Shanti Rizkawati S.H., M.Kn, Irawan Yuniarto S.H., M. Fajar S. W. S.H., Rizaldi Eki S, S.H. Ali Mashuda, S.H, Abdurisfa A, S.H., Tienieke V P, S.H., Latifah Aini S.H, dan angkatan kedua : Maulana S, Ahmad, Aziz, Rizka Maulida, Andhika B, Yogi Irawan, Anisa Fadil, Tegar Wira, Ardhiwinda.

17. Keluarga besar Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum era “HEROES” dan Dewan Senat Mahasiswa 2013, Keluarga besar Forum kajian dan Penelitian Hukum, Keluarga Besar Forum Intelektual Muda Kota Batu, dan semua pihak yang tidak bisa penulis sebut satu persatu.

Akhir kata penulis membuka pintu kritik dan saran yang membangun guna penyempurnaan skripsi ini dan meminta maaf bila dalam proses pembentukan skripsi ini melakukan kesalahan sengaja atau tidak sengaja.

Malang 14 Oktober 2014

Penulis

**DAFTAR ISI**

Halaman Judul.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Daftar Isi.....	iii
Daftar Tabel .....	iv
Daftar Grafik .....	v
Daftar Gambar.....	vi
Ringkasan.....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi Masalah.....	10
C. Tujuan Penulisan .....	11
D. Manfaat Penulisan.....	12
E. Sistematika Penulisan .....	13
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA.....</b>	<b>15</b>
A. Demokrasi Perwakilan.....	15
B. Teori Lembaga Perwakilan.....	21
B.1 Parlemen Unikameral .....	23
B.2 Parlemen Bikameral.....	24
B.3 Parlemen Triakmeral.....	28
C. Teori Pembatasan Kekuasaan .....	29
C.1 Doktrin <i>Check and Balances</i> .....	33
D. Fungsi Legislasi .....	33
E. Pembentukan Dewan Perwakilan daerah Republik Indonesia.....	37
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>40</b>
A. Jenis Penelitian.....	40
B. Pendekatan penelitian .....	40
C. Bahan Hukum .....	41
D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum .....	43
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	43
F. Definisi Konseptual .....	45

**BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....47**

A. Pengaturan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik dari UUD 1945 sampai Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/Puu-X/2012 ..... 47

A.1 Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam UUD 1945 ..... 48

A.2 Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Undang-Undang Organik ( UU No. 22 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 27 Tahun 2009, UU No. 12 Tahun 2011..... 64

A.3 Amar Putusan dan Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pembatalan sebagian UU 27/2009 dan UU 12/2011. .... 83

A.4 Pergeseran Paradigma Legislasi DPD Setelah Keluarnya Putusan MK No. 92/PUU-X/2012..... 95

B. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Desentralistik ..... 104

B.1 Problematika Empiris DPD dalam Proses Legislasi ..... 105

B.1.1 Problematika Internal DPD ..... 106

B.1.2 Problematika Eksternal DPD ..... 112

B.1.3 Penguatan internal dan eksternal legislasi DPD..... 117

B.2 Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan terkait legislasi..... 130

B.3 Formulasi Legilasi Model Tripartit antara DPR, Presiden dan DPD..... 142

**BAB IV PENUTUP .....157**

A. Kesimpulan ..... 157

B. Saran ..... 158

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**



## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan Model Demokrasi: Concensus Model - Majoritarian Model .....	17
Tabel 2.2	Teori Hubungan Wakil Rakyat dengan Konstituen / Rakyat.....	21
Tabel 2.3	Perbedaan Kekuasaan menurut John Locke dan Montesquieu...	30
Tabel 4.1	Fungsi legislasi DPD dalam UU No. 22 Tahun 2003.....	65
Tabel 4.2	Kelemahan DPD dalam UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 .....	70
Tabel 4.3	Daftar Materi UU yang Bertentangan dan tidak Berkekuatan Hukum Berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 .....	85
Tabel 4.4	Capaian Kinerja Legislasi DPD RI Tahun 2011, 2012, dan 2013.....	107
Tabel 4.5	Strategi Hubungan Efektif dengan Konstituen.....	122
Tabel 4.6	Strategi penguatan Internal DPR RI.....	129
Tabel 4.7	Harmonisasi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Putusan MK Nomor No. 92/PUU-X/2012.....	132
Tabel 4.8	Sinkronisasi Peraturan dibawah Undang-Undang dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No. 92/PUU-X/2012.....	135
Tabel 4.9	Formulasi Model Legislasi Tripartit.....	153

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1	Kinerja DPR Periode 2009-2014.....	8
Grafik 1.2	Capaian DPR Tahun 2012.....	9



## DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1	Empat Hal Fungsi Legislasi Menurut Jimly Assidique.....	35
Bagan 4.1	Fungsi Legislasi DPD dalam UUD 1945.....	52
Bagan 4.2	Alur Legislasi Internal DPD.....	80
Bagan 4.3	Pengajuan RUU dari DPD berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012.....	96
Bagan 4.4	Proses Pembahasan RUU berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012.....	97
Bagan 4.5	Penyusunan Prolegnas Pasca Putusan MK.....	101
Bagan 4.6	Problematika Internal dan eksternal DPD dalam Legislasi.....	117
Bagan 4.7	Sinergi DPD dengan Pemda dan DPRD Provinsi.....	126
Bagan 4.8	Model Legislasi Tripartit.....	145



## RINGKASAN

Akhmad Haris Supriyanto, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Agustus 2014, Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis (Kajian Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012), Dr. Muhammad Ali Safa'at S.H., M.H.; Arif Zainudin S.H., M.Hum.

Penulisan skripsi ini membahas tentang fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah menuju sistem ketatanegaraan demokratis. Hal ini dilatar belakangi fungsi legislasi DPD dalam *original intent* pembentukan dalam amandemen ketiga UUD 1945 adalah untuk menjembatani aspirasi daerah dalam kebijakan di pusat, serta untuk melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif dalam pembentukan Undang-Undang. Namun hal ini masih belum bisa terwujud karena dominasi DPR terlalu besar dalam proses legislasi. Dalam UU 22/2003 serta perubahannya UU 27/2009 mendudukan DPD sebagai lembaga yang lemah yaitu *sub-ordinate* DPR. Sementara dalam UU 10/2004 serta UU 12/2011 mengatur mekanisme legislasi yang melemahkan DPD. Disisi lain dengan dominasi kekuasaan DPR kinerja DPR tidak sesuai harapan, seperti target UU yang dihasilkan per tahun mengalami penurunan. Padahal hadirnya DPD diharapkan menjadi patner dalam legislasi. Akhirnya pada lahir putusan MK No 92/PUU-X/2012 yang mengembalikan kewenangan DPD dalam mengajukan, ikut membahas RUU dan menyusun Prolegnas. Oleh karena itu perlu diformulasikan secara tepat.

Masalah dalam penelitian ini adalah *Pertama*, bagaimanakah pengaturan fungsi legislasi DPD dari UUD 1945 sampai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Kedua*, Bagaimanakah Fungsi Legislasi DPD menuju sistem ketatanegaraan demokratis.

Penulisan skripsi ini yaitu yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*) dan Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). teknik penelusuran bahan hukum dilakukan dengan studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*Library research*). Teknik analisis menggunakan deskriptif-analitis menentukan isi dan makna aturan hukum.

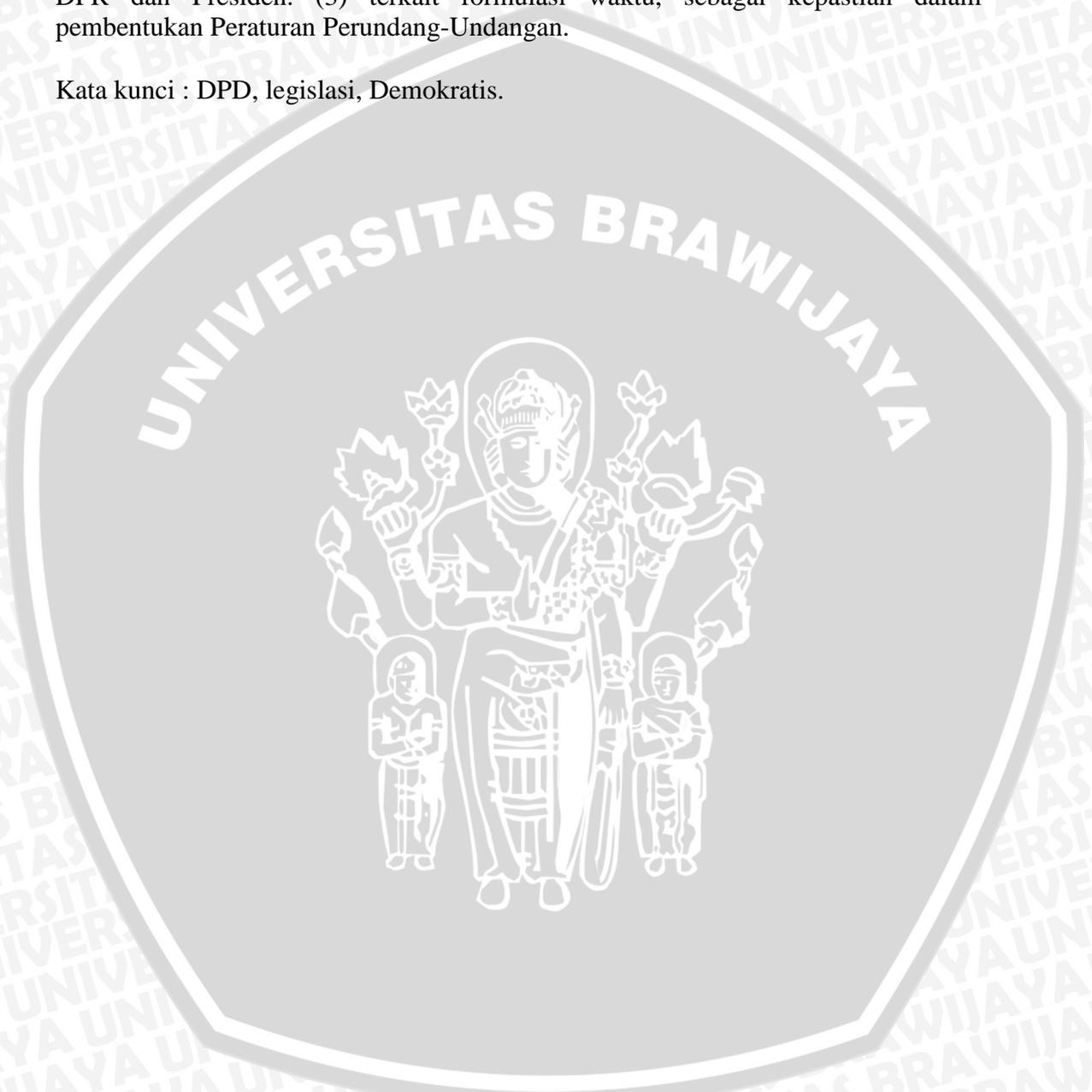
Pengaturan legislasi DPD dari UUD 1945 sampai Putusan MK adalah *Pertama*, Dalam UUD 1945 fungsi legislasi DPD merupakan fungsi legislasi yang terbatas. *Kedua*, Dalam UU 22/2003 pengaturan mengenai kedudukan DPD lebih terdegradasi, Sementara UU 10/2004 mengatur tentang perencanaan pembentukan Undang-Undang diatur tidak terlalu rinci, lebih banyak diatur dengan Perpres. UU 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terjadi beberapa perluasan, seperti RUU beserta penjelasan, keterangan /naskah akademik. UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga membawa perubahan yang tersusun secara sistematis. Namun, terkait legislasi, pengaturan DPD dalam masih terdapat banyak sekali kelemahan dalam pengejawantahan pasal 22D UUD 1945. *Ketiga*, Amar Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 memperluas legislasi DPD dalam mengajukan, ikut membahas dan Prolegnas serta menggeser paradigma mengenai kedudukan dan model pembahasan RUU.

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis dilakukan dengan *Pertama*, formulasi penguatan internal DPD, berupa penguatan kapasitas, strategi hubungan dengan konstituen dan Daerah, dan eksternal berupa hubungan dengan DPR dalam legislasi. *Kedua*, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait legislasi. *Ketiga*, dengan

repository.ub.ac.id

Formulasi Legilasi Model Tripartit antara DPR, Presiden dan DPD. Yaitu (1) terkait subyek DPD dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang dan komposisi dalam setiap tahapan legislasi, kecuali pengundangan dan pengesahan. (2) terkait dengan mekanisme keikutsertaan DPD dalam proses legislasi. Baik dalam mekanisme perencanaan, mekanisme penyusunan, mekanisme pengajuan RUU dari DPR, Presiden maupun DPD, mekanisme pembahasan bersama dengan DPR dan Presiden. (3) terkait formulasi waktu, sebagai kepastian dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Kata kunci : DPD, legislasi, Demokratis.



## SUMMARY

Akhmad Haris Supriyanto, Constitutional Law, Faculty of Law, University of Brawijaya, August 2014, Legislation Function of Regional Council towards democratic constitutional system (Study of Legislation after Constitutional Court Decision No. 92 / PUU-X / 2012), Dr. Muhammad Ali Safa'at S.H., M.H. ; Arif Zainudin S.H., Hum.

This thesis discusses the legislative function reformulation of Regional Council towards a democratic constitutional system. It is the background of the legislative function of DPD in the original intent of the formation of the third amendment of the 1945 Constitution is to bridge the regional aspirations in the policy at the center, as well as to complement the House of Representatives as a legislative body in the formation of the Act. But it still can not be realized because of the dominance of the House is too big in the legislative process. In Act 22/2003 and its amendment of Law 27/2009 seats the DPD as a weak institution that is a sub-ordinate Parliament. While in Law 10/2004 and Law 12/2011 regulating mechanism that weakens the legislation DPD. On the other hand the domination of the Parliament House of the performance is not as expected, as the target of the Act produced per year has decreased. Though the presence of DPD is expected to be a partner in the legislation. Finally, the decision of the Court No. 92 born / PUU-X / 2012 which restores the authority of DPD in the filed, to discuss the bill and prepare Prolegnas. Therefore, it needs to be formulated precisely.

The problem in this study is the first, how the regulation of the legislative function of the DPD in Constitution until the Constitutional Court Decision No. 92 / PUU-X / 2012. Secondly, How about the Legislation function of Regional Representative towards a democratic constitutional system.

This thesis use Statue Approach and the conceptual approach. Search techniques of legal materials or documents studies conducted by the research literature (Library Research) . analysis techniques using descriptive-analytical to determine the content and meaning of the rule of law.

The regulation of DPD in the 1945 legislation to the Constitutional Court ruling are, First, in the 1945 legislative function DPD is a legislative function are limited. Secondly, In Law 22/2003 regarding the position of the DPD is degraded, while Law 10/2004 regulates the establishment of planning law is set not too detailed, more governed by regulation. Law 27/2009 on the MPR, DPR, DPD and DPRD been some expansion, such as the bill along with an explanation, a description / academic paper. Law 12/2011 on the Establishment Regulation Legislation also brought changes systematically arranged. However, relevant legislation, regulation DPD in there are many weaknesses in the embodiment of section 22D of the 1945 Constitution Third, Constitutional Court Decision Number 92 / PUU-X / 2012 expand the DPD in submitting, participating in the discussion and Prolegnas and shift the paradigm on the positions and the model bill.

Legislation Function Regional Council Towards constitutional system is done with the Democratic First, the DPD formulation of internal reinforcement, in the form of capacity building, strategic relationships with constituents and regional, and external relations with the Parliament in the form of legislation. Secondly, harmonization and synchronization of legislation related legislation. Third, the Tripartite Model Formulation Legilasi between the Parliament, the President and

Council. Namely (1) related subjects in all stages of the formation of DPD Law and composition in each phase of legislation, except for the promulgation and ratification. (2) related to the mechanism of DPD participation in the legislative process. Neither the mechanism of planning, drafting mechanism, the mechanism of the bill from the House of Representatives, the President and Council, along with the mechanisms discussions Parliament and the President. (3) The relevant formulations of time, as certainty in the formation of Regulation Legislation.

Keywords: Regional Representative, legislation, Democratic.



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum.<sup>1</sup> Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtstaat* adalah pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme atau *constitutional state*<sup>2</sup>, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Dalam konsteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau sering disebut pula dengan istilah *constituional democracy* dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum.<sup>3</sup> Atau secara singkat Indonesia menganut demokrasi dalam bingkai hukum.

Salah satu sejarah demokrasi terbesar di Indonesia adalah reformasi yang terjadi pada Tahun 1998 yang telah berhasil mengubah Undang-Undang Dasar 1945 untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai ketatanegaraan yang lebih menjamin kedaulatan rakyat dan perkembangan demokrasi modern.<sup>4</sup> Perubahan

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (3)

<sup>2</sup> Bahwa perlunya pembatasan kekuasaan (*the limited state*), agar penyelenggaraan Negara tidak bersifat sewenang-wenang. Dimana UUD dianggap sebagai Institusi yang paling efektif untuk melindungi warga negaranya melalui konsep *Rule of law* atau *Rechtstaat*. Menurut Andrew Heywood konstitusionalisme merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dan melakukan pengawasan (*check*) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah. Dalam Mariam Budiardjo dkk, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, HC,Ed. Revisi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008. Hlm. 171

<sup>3</sup> Jimly Assidique, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II**, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006. Hlm. 11

<sup>4</sup> Menurut Lyman Tower Sargent merumuskan demokrasi modern, yaitu:

- *Citizen involvement in political decision making*
- *Some degree of equality among citizen*
- *Some degree of liberty or freedom granted to or retained by citizens*
- *A system of representation,*
- *An electoral system-majority rule.*

Singkatnya, demokrasi yang bertumpu pada perlindungan hak dan keterlibatan rakyat dalam pemilihan pemimpin-pemimpin pemerintahan dan perumusan kebijakan publik. Dalam

sistem ketatanegaraan Indonesia sebenarnya telah terlihat saat ada gagasan perlunya perubahan UUD 1945 pada awal Orde Baru. Harun Alrasyid melalui tulisannya yang dimuat di harian *Merdeka* tanggal 18 Maret 1972 menekankan perlunya reformasi konstitusional (*constitutional reform*) karena UUD 1945 kurang sempurna atau bahkan salah karena terlalu banyak masalah-masalah yang di serahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin secara tegas tentang hak-hak asasi manusia (HAM).<sup>5</sup>

Gagasan untuk mengubah UUD 1945 dituangkan dalam bentuk amandemen pertama sampai ke empat. Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematika di UUD 1945. Kedua, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.<sup>6</sup>

Lahirnya gagasan pembentukan DPD dalam desain ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan dengan kebijakan nasional. Dengan kata lain memperbaiki hubungan kerja penyaluran kepentingan antara dua level pemerintahan tersebut. Secara teoritis keberadaan DPD untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and*

---

Zulfikri Suleman, **Demokrasi untuk Indonesia: pemikiran politik Bung Hatta**, Jakarta, Buku Kompas, 2010. Hlm. 114

<sup>5</sup> Jimly Asshidiqie, **Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional**, Jakarta, Konstitusi Pres, 2005. Hlm. 5

<sup>6</sup> Jimly Asshidiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM**, Jakarta, Konstitusi Press, 2005. Hlm. 19-20.

*balances*) dalam lembaga legislatif itu sendiri, disamping antara cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif). Secara politis, sesuai dengan konsensus politik bangsa Indonesia, yaitu untuk memperkuat ikatan daerah-daerah di era otonomi daerah dalam wadah NKRI. Dalam hal ini DPD di harapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara.<sup>7</sup>

Bila ditinjau dari perubahan sistem ketatanegaraan NKRI setelah reformasi 1998, kemunculan DPD pada hakikatnya merupakan respons atas penolakan sistem pemerintahan *otoritarian-oligarkhis-sentralistik*. Oleh sebab itu secara sistemik keberadaan DPD tidak bisa dilepaskan dari perjalanan panjang dalam perdebatan Perubahan UUD 1945 dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan demokratis-desentralistik.<sup>8</sup> Demokrasi menuntut keterlibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan politik nasional melalui wakil-wakil yang dipilih melalui pemilu. Sementara desentralisasi adalah memberikan ruang bagi daerah-daerah untuk mengembangkan diri guna menopang “bangunan” NKRI dalam menciptakan cita-cita tujuan nasional. Oleh karena itu demokrasi dan desentralisasi dapat di ibaratkan “*two sides of once coin*” dalam sistem pemerintahan modern guna mengimplementasikan kedaulatan rakyat. Selain itu nampak bahwa pola pikir kedaerahan mewarnai pola pikir perumus amandemen UUD 1945, yaitu sistematika UUD 1945 yang menempatkan Bab tentang

---

<sup>7</sup> Ginandjar Kartasmita, **Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia**, dalam Jurnal Majelis, Vol. 1 No.1. Agustus 2009. Hlm 74

<sup>8</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, **Mengembalikan Mekanisme Check and Balances Menuju Konsolidasi Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang Demokratis Desentralistik**, Artikel disampaikan dalam Konsinyering Ahli dalam rangka persiapan *Judicial Review* UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011, Hotel Four Session, Jakarta, 21-22 Oktober 2012.

pemerintahan daerah (Bab VI) berurutan dengan Bab tentang DPR (BAB VII) dan Bab tentang DPD (Bab VIIA).<sup>9</sup> Oleh karena itu, jelas bahwa para perumus perubahan UUD 1945 menitik beratkan bahwa daerah merupakan bagian terintegral dari Negara. Oleh karena itu Undang-Undang sebagai salah satu produk hukum yang menjadi payung kebijakan nasional juga harus mempunyai perspektif kedaerahan.

Menurut Ramlan Surbekti, beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD diantaranya, *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 materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.<sup>10</sup> R. Hoque dan Martin Harrop berpendapat;

*“the main justification for having two (or occasionally more) chamber with in an assembly ar first, to present disticnt interest within society and secondly to provide check and balances within the legislative branch.”*

Pendapat tersebut menegaskan perlunya dua kamar adalah pertama, menegaskan perbedaan kepentingan dalam masyarakat dan memastikan adanya mekanisme *check and balances*.<sup>11</sup>

Mengenai peran dan kedudukan strategis tersebut, Hamdan Zoelva<sup>12</sup> menyatakan bahwa:

“Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru yaitu dalam rangka memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut ambil bagian dalam mengambil kebijakan di

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Ramlan Surbekti dalam Saldi Isra, **Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat; Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat**, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, hlm. 118.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**. *Op.cit.* Hlm. 21

<sup>12</sup> Zoelva, Hamdan, Artikel **Paradigma Baru Ketatanganan Pasca Perubahan UUD 1945**, Sekretariat Negara RI, 2007. Hlm. 4

tingkat nasional yang menyangkut kepentingan daerah. Pembentukan lembaga ini diharapkan bisa memperkuat integrasi nasional serta semakin menguatnya perasaan sebuah bangsa yang terdiri dari daerah-daerah.”

Amandemen ketiga UUD 1945 membuat DPD RI mempunyai legitimasi dalam Pasal 22 C dan 22 D. Pasal 22 D:

Ayat (1) “DPD dapat mengajukan rancangan UU kepada Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah...”

Ayat (2) “DPD ikut membahas rancangan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah...”

Ayat (3) “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU...”

Dua pasal tersebut telah membuat DPD mempunyai legitimasi dalam mengajukan rancangan, membahas dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh eksekutif. Namun bila dilihat dari UUD 1945 tersebut, kewenangan legislasi DPD memang sangat terbatas, yaitu mengajukan dan membahas rancangan undang-undang. Terlebih lagi dalam produk turunannya yaitu dalam Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-ndangan (P3), membuat semakin jelas bahwa fungsi legislasi DPD semakin lemah.

Beberapa peraturan dalam UU MD3 dan UU P3 yang mereduksi kewenangan DPD, salah satunya adalah kewenangan DPD dalam bidang legislasi produk hukum. Ketentuan dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d UU MD3 menyatakan:

“Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan UU yang diajukan anggota, komisi, gabungan

komisi, atau DPD sebelum rancangan UU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR.”

Ketentuan tersebut membuat kewenangan legislasi DPD di setarakan dengan anggota komisi atau gabungan komisi DPR. Padahal, DPD merupakan lembaga negara yang sama kedudukannya dengan lembaga Negara lainnya. Dengan kata lain kewenangan DPD sangat terbatas di bidang legislasi, dapat dikatakan hanya sebagai formalitas konstitusional belaka.

Dalam UU P3 Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) yang berbunyi:

“Usul rancangan UU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan UU. Dan ayat (4) yang mengatakan Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.”

Pasal-Pasal diatas merupakan beberapa Pasal UU dalam UU P3 yang bila dicermati jelas bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 22D ayat (1). Karena memperlakukan Rancangan UU yang berasal dari DPD menjadi sama seperti usul RUU dari anggota DPR atau alat kelengkapan DPR yang masih harus diharmonisasi, di bualatkan, dan dimantapkan oleh badan legislasi yang notabene merupakan bagian dari Institusi DPR. Tentunya hal ini tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan UU dalam system ketatanegaraan Indonesia.

Dengan fungsi yang terbatas dan lembaga yang cukup muda, Kinerja DPD tidak terlalu buruk selama satu dekade. DPD pada periode 2004-2009 mampu

menghasilkan 167 buah keputusan DPD, 84 buah pandangan dan pendapat DPD atas usul RUU tertentu yang berasal dari pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat, 6 buah Pertimbangan DPD atas RUU pendidikan dan agama dari DPR dan Pemerintah, 41 buah hasil pengawasan DPD terhadap RUU yang berasal dari pemerintah dan DPR, 25 buah pertimbangan DPD terhadap RUU yang berasal dari DPR atau pemerintah terkait dengan anggaran.<sup>13</sup> Kemudian sampai Tahun 2013 DPD (DPD) telah menghasilkan 418 keputusan (per tanggal 1 Oktober 2013) yang terdiri atas 39 usul rancangan UU (RUU), 188 pandangan dan pendapat, 14 pertimbangan, 52 pertimbangan tentang anggaran, 116 pengawasan, 4 usul program legislasi nasional (prolegnas), dan 5 rekomendasi. Berdasarkan hasil kinerja, maka dapat dikatakan DPD dengan limitasinya cukup baik dalam menjalankan kewenangannya.

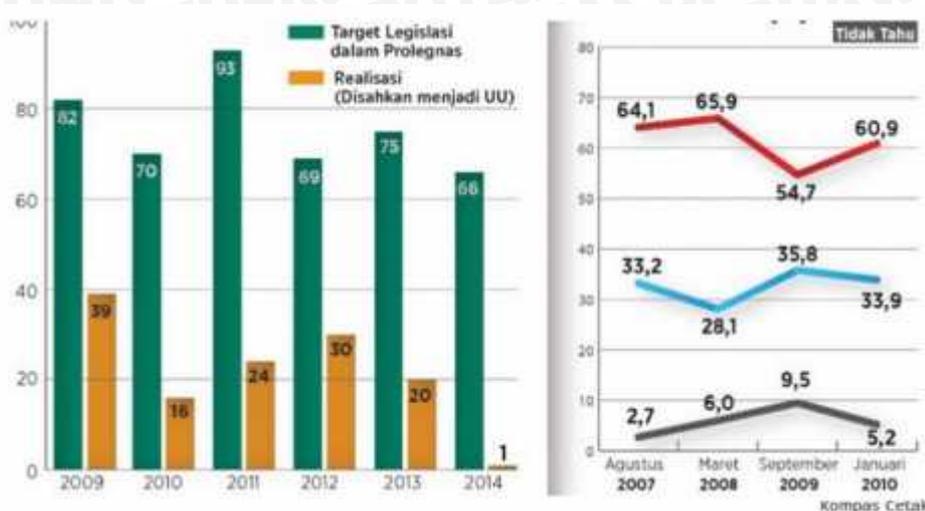
Data kinerja DPR dengan kekuasaan legislasinya dalam periode yang sama 2004-2009 baru 197 RUU yang selesai dibahas. Kinerja mereka hanya 65,85 persen saja. Berdasarkan penelusuran data, perbandingan, komparasi, dan analisis atas kinerja anggota 2004-2009, kluster UU yang berbicara soal pemberantasan korupsi dan penciptaan pemerintahan yang baik menempati urutan terbawah dengan 12 UU (6%). Bidang yudisial dibahas 14 UU (7%), bidang ratifikasi konvensi internasional sebanyak 21 UU (11%), bidang pemekaran daerah ada 59 UU (30%) dan UU lainnya sebanyak 91 buah (46 %).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Adika Akbarrudin, **Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945**, Jurnal Pandecta Vol 8 Nomor 1, 2013. Hlm. 6

<sup>14</sup> Jurnal Nasional, 1 Juli 2009 <http://www.antikorupsi.org/id/content/pukat-nilai-kinerja-dpr-buruk>. (6 Maret 2014)

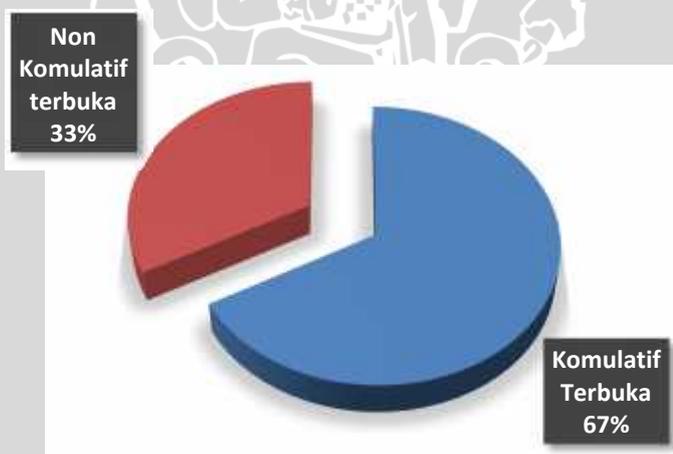
Grafik 1.1 kinerja DPR periode 2009 – 2014.

Sum  
ber:  
http:  
//nas  
iona  
l.ko  
mpa  
s.co  
m.  
(6  
Mar  
et  
2014  
)



ementara Menurut catatan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), pada tahun 2012 banyak Undang-Undang yang dihasilkan oleh DPR merupakan Undang-Undang komulatif terbuka,<sup>15</sup> seperti pada grafik berikut:

Grafik 1.2 Capaian DPR Tahun 2012



Data diatas menunjukkan bahwa pada tahun 2012 jumlah capaian yang tinggi ternyata tidak semua RUU yang bersifat substantif (nonkomulatif terbuka) karena secara mayoritas merupakan Undang-Undang komulatif terbuka, yaitu

<sup>15</sup> Undang-Undang yang tidak terlalu substantif.



seperti Undang-Undang yang mengatur mengenai APBN, Undang-Undang tentang pengesahan perjanjian Internasional, dan Undang-Undang tentang pemekaran wilayah. Dari 30 Capaian UU, 20 UU (67 %) diantaranya merupakan UU Kumulatif terbuka dan 10 UU (33 %) merupakan Undang-Undang nonkumulatif.<sup>16</sup>

Grafik di atas jelas menggambarkan bahwa kinerja legislasi DPR dengan fungsi yang penuh masih jauh dari harapan. Mengingat kinerja fungsi legislasi menurun drastis dari target Prolegnas. Seharusnya susunan parlemen yang terdiri dari dua lembaga dapat lebih produktif untuk menghasilkan Undang-Undang. Seperti yang terlihat di Amerika, Parlemen yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senat* dalam satu tahun RUU yang dibahas dan berhasil menjadi Undang-Undang sebanyak 200-300 RUU.<sup>17</sup> Dalam Parlemen Australia juga tidak jauh berbeda, setiap tahun parlemen Australia berhasil menyetujui RUU menjadi UU rata-rata 150-200 RUU.<sup>18</sup>

Kembali kepada semangat pembentukan DPD, maka capain kinerja DPD tersebut harus dibarengi dengan kewenangan yang jelas dan kuat, sehingga bisa sebagai penyeimbang DPR dalam menghasilkan produk legislasi yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik di pusat maupun daerah. Tidak hanya sebagai penyalur aspirasi daerah. Paradigma keberadaan DPD diharapkan dapat menjadi stimulus bagi DPR dan pemerintah untuk bersinergi dan berkompetisi dalam menghasilkan Undang-Undang yang responsif.

---

<sup>16</sup> Rachmad Maulana dkk, Amalia Puri handayani (ed), **Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, Cetakan Pertama, 2013. Hlm. 9

<sup>17</sup> Pataniari Siahaan, **Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945**, Jakarta, Konstitusi Press, 2012. Hlm. 152

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm. 163

Dinamika penguatan kewenangan telah dilakukan beberapa kali sebelumnya,<sup>19</sup> sampai pada mengajukan *judicial review* (Uji Materiil) ke Mahkamah konstitusi (MK) berkaitan dengan materi Ayat, Pasal, dan/atau, bagian UU MD3 dan UU P3 yang bertentangan dengan UU Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Akhirnya Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012 terhadap pengujian UU tersebut. Dari putusan MK tersebut dapat ditarik beberapa poin, *Pertama*, RUU yang di ajukan oleh DPD setara dengan DPR dan Presiden. *Kedua*, DPD dapat ikut membahas RUU 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, sampai dengan tingkat II paripurna. *Ketiga*, DPD dapat terlibat dalam penyusunan prolegnas berdasarkan Undang-Undang yang berkaitan daerah sesuai Pasal 22 D UUD 1945.

Dari ketiga poin konstitusional tersebut masih banyak celah yang menarik untuk diteliti. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian fungsi legislasi DPD pasca keluarnya putusan MK No 92/PUU-X/2012, dan tentunya dibutuhkan format atau bentuk pengaturan baru dalam rangka memulihkan peran DPD sebagai penyalur aspirasi daerah di tingkat pusat dan dapat menjalankan fungsi legislasinya sesuai dengan amanat putusan MK No 92/PUU-X/2012.

---

<sup>19</sup> Upaya mendorong perubahan konstitusi juga dilakukan untuk kesekian kalinya melalui rapat konsultasi DPD RI dengan Presiden pada awal tahun 2008. Salah satu butir hasil rapat konsultasi itu merekomendasikan urgensi amandemen konstitusi (UUD 1945). Namun tak sedikit pihak yang menentang isu tersebut utamanya dari kolega DPD sendiri di lembaga parlemen, yakni DPR. Sebagaimana dilaporkan harian Kompas, Selasa, 29 Januari 2008, bahwa kalangan DPR (Sekretaris Fraksi PAN Yasin Kara dan Anggota Fraksi PDI-P Yasonna H. Laloy) menganggap kesepakatan antara Presiden SBY dan DPD RI untuk melakukan perubahan kelima UUD 1945 sebagai pengalihan isu atas kegagalan Pemerintah meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam Masnur Marzuki, **Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya**, dalam Jurnal Hukum No 1 Vol 15, 2008. Hlm. 8

Sehingga penulis tertarik untuk mengambil judul **Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah Pengaturan fungsi legislasi DPD (DPD) Republik Indonesia dari UUD 1945 sampai Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012?
2. Bagaimanakah fungsi legislasi DPD Republik Indonesia menuju sistem ketatanegaraan demokratis?

## **C. Tujuan Penulisan**

1. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis fungsi dan kewenangan legislasi DPD Republik Indonesia (DPD RI) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012
2. Mendeskripsikan bentuk fungsi legislasi DPD Republik Indonesia menuju sistem ketatanegaraan demokratis.

## **D. Manfaat Penulisan**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini bermanfaat untuk menambah pengetahuan tentang hukum, khususnya Hukum Tata Negara berkaitan dengan kewenangan lembaga negara. Serta upaya untuk melakukan kajian yang secara komprehensif tentang fungsi legislasi pasca putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012. Sehingga nantinya akan membuat pertimbangan apakah kewenangan DPD RI sudah sesuai dengan amanat UU Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi DPD Republik Indonesia

Penelitian ini dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi DPD dalam menjalankan peranannya sebagai penyalur aspirasi rakyat daerah pasca putusan Mahkamah Konstitusi. Serta penelitian ini akan mampu menguatkan posisi DPD dalam merealisasikan kewenangannya.

### b. Bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan pertimbangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menganalisis dan mengevaluasi kinerja dalam membuat UU, terutama UU tentang MD3 dan P3 mendatang. Dengan adanya penguatan fungsi dari DPD, maka diharapkan produk UU yang keluar benar-benar telah dibahas tuntas dan terkritisi sehingga dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat.

### c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi secara jelas kepada masyarakat tentang kewenangan DPD pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga dengan adanya penelitian ini masyarakat lebih mampu bersikap kritis dan skeptis terhadap permasalahan yang ada dan dapat meyalurkannya melalui perwakilan daerah. serta menjadi pengawas kinerja aparatur negara dan wakil yang mereka pilih untuk menyuarakan suara mereka.

### d. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan mahasiswa, khususnya mahasiswa fakultas Hukum untuk mampu menganalisis masalah dan isu hukum tentang lembaga negara sesuai peranan mahasiswa sebagai *agent of change*. Serta menjadi khazanah ilmu bagi mahasiswa fakultas hukum mengenai lembaga Perwakilan.

### **E. Sistematika Penelitian**

Untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai keseluruhan dari isi penulisan hukum, Berikut ini dikemukakan sistematika penulisan yang terbagi dalam.

#### **Bab I : Pendahuluan**

Bab ini berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang dibagi menjadi manfaat teoritis dan manfaat praktis serta sistematika penulisan.

#### **Bab II: Kajian Pustaka**

Bab ini akan menguraikan lebih dalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul yaitu mengenai kedudukan fungsi legislasi DPD dalam Sistem Parlemen Indonesia. Teori yang dimaksud adalah teori Demokrasi Perwakilan, Teori Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan dan Teori Lembaga Perwakilan, Orientasi pembentukan DPD Republik Indonesia

#### **Bab III: Metode Penelitian**

Bab ini berisikan jenis penelitian, pendekatan penelitian, bahan hukum yang digunakan: bahan hukum primer, sekunder dan tersier, teknik penelusuran

bahan hukum, teknik analisis bahan hukum serta definisi konseptual yang digunakan dalam penelitian ini.

#### Bab IV: Pembahasan

Bab ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan, mengenai rumusan masalah dan hasil penelitian mengenai Pengaturan Fungsi Legislasi pasca keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. MK No 92/PUU-X/2012. Analisis dilanjutkan dengan fungsi legislasi DPD yang berdasar pada putusan Mahkamah Konstitusi tersebut serta formulasi model tripartit tiga lembaga.

#### Bab V: Penutup

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran dari penulis terhadap masalah yang dibahas.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Demokrasi Perwakilan

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu dari kata “*Demos*” dan “*Cratos*”. “*Demos*” artinya “rakyat”, dan “*Cratos*” artinya “kekuasaan”. Jadi demokrasi adalah “kekuasaan berada pada rakyat seluruhnya”. Sebagaimana oleh Aristoteles membedakan tiga macam pemerintahan berdasarkan jumlah orang yang memerintah, yaitu monarki, oligarki, dan demokrasi. Demokrasi adalah kekuasaan yang ada pada rakyat, Monarki adalah kekuasaan yang dikendalikan oleh satu orang dan oligarki adalah kekuasaan pada sedikit atau beberapa orang.<sup>20</sup>

Menurut Philipp C. Schmitter:<sup>21</sup>

“Demokrasi sebagai sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakannya di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan wakil-wakil mereka yang terpilih.”

Hampir senada pandangan ini, adalah Henry B. Mayo:<sup>22</sup>

“Demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip-prinsip politik dan diselenggarakan dalam suasana terjamin kebebasan politik.”

---

<sup>20</sup>Wirjono Prodjodikoro, **Asas-asas Ilmu negara dan Politik**, Cetakan ke-2, (Bandung: PT. Eresco Jakarta, 1981), hlm. 22-23 dalam Muhammad Ali Sa'faat, **Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia**, (Jakarta: UB Press, 2010). Hlm. 16-17

<sup>21</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Razak, **Pendidikan kewarganegaraan: Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, edisi revisi**, Jakarta, Prenada Media Group, 2012. Hlm 67

<sup>22</sup> *Ibid.* Hlm. 67

Dari pengertian diatas dapat ditarik sebuah titik hubung mengenai demokrasi, bahwa sistem demokrasi merupakan sistem yang mendalilkan bahwa kebijakan pemerintah harus dibuat berdasarkan kepentingan atau keinginan dari rakyat. Dengan kata lain, bahwa keberpihakan kepada rakyatlah yang menjadi tolak ukur bahwa demokrasi berjalan dengan baik.

Demokrasi secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua, yaitu liberal dan totaliter.<sup>23</sup> Demokrasi liberal memberikan kebebasan kepada warga negara untuk berpartisipasi, sedangkan totaliter, menolak kebebasan. Demokrasi liberal memandang politik sebagai proses *trial and error*<sup>24</sup> dengan pertimbangan pragmatis manusia tertentu. Demokrasi liberal mengakui wilayah personal diluar wilayah politik, singkatnya melindungi hak-hak individu dari kekuasaan pemerintah. Namun kritik terhadap demokrasi liberal disampaikan oleh Alexis de Tocueville adalah munculnya "*tyranny of the majority*".<sup>25</sup> Sedangkan demokrasi totaliter memandang politik sebagai kesatuan kebenaran utuh. Demokrasi totaliter mendalilkan kesempurnaan suatu sistem yang mengikat warga negaranya. Dengan kata lain, demokrasi totaliter lebih mengutamakan tujuan untuk kemajemukan kepentingan manusia dengan mengesampingkan cara (*means*). Dengan efek terburuk yaitu mengukuhkan tirani yang tujuannya semakin utopia.

Lijphart menggambarkan negara-negara demokrasi modern dalam dua corak model yaitu *The Westminster Model of Democracy* atau disebut juga

---

<sup>23</sup> J.L. Talmon, *The Origin of Totalitarian Democracy*, (New York: Frederick A. Praeger, Publiser, 1961) hlmaman 1-2 dalam Muhammad Ali Sa'faat, *Op.cit.* Hlm. 17

<sup>24</sup> Demokrasi tidak menjamin pencapaian secara persis tujuan-tujuan yang di inginkan oleh masyarakat. Yang terjadi adalah sebuah pergumulan terus-menerus, tawar-menawar tanpa henti, *trial and error* atau "coba" dan "kesalahan". Banyak sekali celah dan lubang yang membutuhkan waktu panjang untuk menutupnya. Dalam Hamid Basyaib, **Membela Kebebasan: Percakapan tentang Demokrasi Liberal**, Jakarta, Pustaka Alvabet, 2006. Hlm. 133

<sup>25</sup> Budi Winarno, **Globalisasi dan Krisis Demokrasi**, Jakarta, PT Buku Kita, 2007. Hlm.



*Majoritarian Model* dan *The Concensus Model of Democracy* atau *Proportional Model*.<sup>26</sup> *Majoritarian model* menekankan bahwa pemerintahan oleh mayoritas dan sesuai dengan keinginan mayoritas mendekati demokrasi ideal.<sup>27</sup> Sedangkan *Concensus Model of Democracy* sama seperti *Majoritarian Model* dalam hal pemerintahan mayoritas lebih baik dari pada minoritas, namun menerima kekuasaan mayoritas sebagai syarat minimum. *Concensus Model* memandang bahwa *political power* harus di bagi, dan dibatasi dengan bermacam cara.<sup>28</sup> Jika kedua model tersebut diterapkan, maka tidak akan utuh seperti masing-masing karakteristiknya. sehingga Suatu negara dapat berada diantara kedua model tersebut dengan variable yang dianut oleh Negara tersebut. Kedua model tersebut memiliki ciri-ciri umum sebagai berikut:

**Tabel 2.1 Perbandingan Model Demokrasi: Concensus Model – Majoritarian**

<b>Model<sup>29</sup></b>	
<i>Concensus / Proportional Model</i>	<i>Westminster/Majoritarian Model</i>
Presidensial	Parliamentary
Proporsional election	Single member and disproportional
Multy – Party	2 parties
Coalition	Single Party Majority
Corporatist	Pluralism

Pada kenyataannya demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan cara mengaplikasikan, pada umumnya dibagi menjadi dua:<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Form and performance in Thirty Six Countries*, (New Haven and london: Yale University Press, 1999) Hlm. 3

<sup>27</sup> *This is the essence of the majoritarian model of democracy. The majoritarian straightforward and has great appeal because government by the majority and in accordance with the majority's wishes obviously comes closer to the demoratic ideal of "government by and for the people" than government by and responsive to a minority. Ibid. hlm. 2*

<sup>28</sup> *This is the crux of concensus model. It does not differ from the majoritarian model in accepting that majority rule is better than minority rule, but accept majority rule only as a minimum requirement: instead of being satisfied with narrow decision-making majorities, it seeks to maximize the size of these majorities. Its rules and institution aim at bread participation in goverment and broad agreement on the policies that the goverment should pursue. ... the concensus model tries to share, disperse, and limit power in variety ways. Ibid. hlm. 2*

<sup>29</sup> Muhammad Ali Sa'faat, *Op.cit*, hlm 19

a. Demokrasi langsung (*directe democratie*)

Apabila semua rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat undang-undang, atau disebut *one man one vote*<sup>31</sup> sebagaimana dilaksanakan di Swiss dengan sistem referendum. Sistem ini diterapkan setelah reformasi yang terjadi di beberapa negara kota (*city-states*) di Yunani sekitar abad pertengahan masehi.<sup>32</sup>

b. Demokrasi Perwakilan (*representative democratie*)

Yaitu kedewasaan rakyat untuk memilih wakil-wakilnya untuk mewakili suara mereka di perwakilan rakyat. Menurut Thomas Jefferson perwakilan mensyaratkan semacam hubungan tertentu antara warga negara dan wakil-wakilnya, kemudian para calon berkampanye apa yang akan mereka perjuangkan dan warga memilih yang paling mereka percaya.<sup>33</sup> Demokrasi perwakilan dianggap paling cocok untuk menumbuhkan demokrasi dalam masyarakat yang kompleks dan berjumlah penduduk besar.<sup>34</sup>

Demokrasi langsung merupakan demokrasi yang cukup sulit dan mahal untuk dilaksanakan. Seperti yang diungkapkan Dahl, gagalnya demokrasi zaman Romawi disebabkan minimnya kesempatan rakyat dalam pengambilan kebijakan di pusat karena biaya yang cukup mahal. Sejalan dengan Dahl, Menurut Franz Magnis Suseno, demokrasi langsung secara etis memang tidak perlu.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Ramdlon Naning, **Aneka Asas Ilmu Negara**, (Surabaya: Bina Ilmu, 1982) hlm 52 dalam Muhammad Ali Sa'faat, *Ibid*, hlm. 19

<sup>31</sup> Dimiyati Hartono, **Problematis dan Solusi Amandemen Undang-Undang dasar 1945**, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2009. Hlm. 109

<sup>32</sup> Hetifah Sj Sumarto, **Demokrasi Partisipatif dan Prospek Penerapannya di Indonesia** dalam Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 No. 3 Desember 2004, Akatiga, hlm. 2

<sup>33</sup> Gorge Soros, Umar Basalim (ed), **Open Society: Reforming Global Capitalism**, terjemahan oleh Sri Koesdiyantinah, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2007. Hlm. 160

<sup>34</sup> Hetifah Sj Sumarto, *Loc. Cit.* hlm. 2

<sup>35</sup> Muhammad Ali Syafaat, *Loc. Cit.* Hlm. 19

Alternatif penerapan demokrasi langsung adalah demokrasi perwakilan, yang di aplikasikan melalui kumpulan para wakil rakyat yang sering disebut dengan “parlemen” atau lembaga legislatif (*legislature*).<sup>36</sup> Demokrasi perwakilan mensyaratkan bahwa kekuasaan tertinggi (kedaulatan) ada ditangan rakyat, tetapi dilaksanakan melalui wakil-wakil yang telah dipilih.<sup>37</sup> Kontrol warga Negara dalam sistem ini dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah (*tranparancy*). Fungsi pemerintahan dalam demokrasi perwakilan dialihkan dalam organ-organ khusus.<sup>38</sup>

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya menjadi latar belakang munculnya demokrasi konstitusional. pembatasan tersebut dituangkan dalam konstitusi. Atau pemerintahan berdasarkan konstitusi (*Constitutional Goverment*).<sup>39</sup> Gagasan ini dirumuskan oleh Lord Action, seorang ahli sejarah inggris, bahwa “pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan”. Dan dengan dalil termasyurnya bahwa “*power tend to corrupt, but absolutely power corrupt absolutely*” (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).<sup>40</sup>

Menurut M. Ali Syafaat, ”Demokrasi perwakilan konstitusional merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi”, dan oleh Dahl disebut

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> Mariam Budiarjo, **Dasar-dasar Ilmu Politik**, *Op. Cit.* Hlm. 52

<sup>40</sup> *Ibid.*

Poliarki.<sup>41</sup> Untuk menjamin terlaksanannya demokrasi modern, perlu lembaga-lembaga politik yang dapat menjalankan demokrasi ini, yaitu:<sup>42</sup>

1. Para pejabat yang dipilih
2. Pemilihan umum yang bebas adil dan berkala
3. Kebebasan berpendapat
4. Sumber informasi alternatif
5. Otonomi asosiasional
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif

Konsekuensi kekuasaan yang diberikan rakyat pada lembaga-lembaga negara tersebut adalah harus ada payung hukum dalam bentuk undang-undang sebagai sarana pengakuan sekaligus penyaluran aspirasi masyarakat. Sebagaimana John Locke mengatakan bahwa meski kekuasaan sudah di serahkan ke lembaga, namun masyarakat dapat melakukan tuntutan ketika pejabat-pejabat lembaga negara tersebut melakukan pelanggaran.<sup>43</sup>

*International Commission of Jurist* menentukan pula syara-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:<sup>44</sup>

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak
3. Adanya pemilihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat

---

<sup>41</sup> Menurut Robert A Dahl, Poliarki adalah sebuah tatanan politik yang secara umum ditandai oleh dua ciri utama. Keanggotaan dalam kewarganegaraan meliputi proporsi yang cukup besar dari penduduk dewasa, dan hak-hak kewarganegaraan mencakup kesempatan untuk menentang dan menurunkan pejabat tertinggi pemerintahan. Dalam Nader Hashemi, **Islam, Sekularisme, dan Demokrasi Liberal: Menuju Teori Demokrasi dalam Masyarakat Muslim**, terjemahan oleh Aan Rukmana dkk, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011. Hlm. 9

<sup>42</sup> Muhammad Ali Sa'faat, *op. cit.* hlm. 18

<sup>43</sup> Sri Sumantri, **Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945**, Cetakan VI, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), Hlm. 12. Dalam Muhammad Ali Sa'faat, *Ibid.* hlm. 22

<sup>44</sup> *Ibid.*

5. Adanya tugas oposisi
6. Adanya pendidikan civic.

Artinya, perlu adanya pengisian lembaga perwakilan yang transparan serta wakil-wakil yang akan duduk menjadi penyalur aspirasi rakyat harus memenuhi persyaratan tersebut untuk menjamin terwujudnya demokrasi perwakilan konstitusional, walaupun pemenuhan syarat-syarat tersebut secara komulatif cukup sulit diwujudkan dalam format ideal.

## B. Teori Lembaga Perwakilan

Ada 4 (empat) teori yang mendasarkan hubungan antara wakil-wakil rakyat dengan rakyat atau konstituennya, yaitu:<sup>45</sup>

**Tabel 2.2 Teori Hubungan Wakil Rakyat dengan Konstituen / Rakyat**

No	Teori	Penjelasan
1)	Teori Mandat	yaitu wakil rakyat duduk dalam lembaga perwakilan karena mandat rakyat. Dikenal juga dengan perwakilan tipe delegasi. <sup>46</sup> Ada tiga jenis mandat, yaitu <i>Mandat Imperative</i> , yaitu wakil dalam lembaga perwakilan bertindak atas kehendak rakyat atau singkatnya menjadi corong kehendak rakyat. <i>Mandat bebas</i> , dalam bertindak wakil tidak perlu menunggu instruksi rakyat. <i>Mandat representative</i> , tidak ada hubungan fungsional dengan konstituennya, karena dianggap sudah melembaga.
2)	Teori Organ	teori ini mengatakan bahwa negara memiliki organ, atau lembaga dalam menjalankan masing-masing fungsi, sehingga rakyat tidak perlu lagi ikut campur.
3)	Teori Sosiologi Rieker	yaitu hubungan yang bersifat sosial antara wakil dengan konstituennya, atau lebih dikenal perwakilan fungsional.
4)	Teori hukum objektif dari Leon Diguai atau disebut juga dengan perwakilan tipe <i>trustee</i>	singkatnya, adanya elemen objektif dalam kehidupan bernegara, baik wakil yang ada dalam lembaga perwakilan atau rakyat yang memilih <sup>48</sup> . Bahwa wakil rakyat dipilih dengan pertimbangan kemampuan yang baik ( <i>good judgement</i> ), teori ini mensyaratkan unsur objektif dalam menjalankan perwakilan.

<sup>45</sup> I Gede Dewa Atmadja, **Ilmu Negara: Sejarah, Konsep, dan Kajian Kenegaraan**, Malang, Setara Press, 2012. Hlm 105.

<sup>46</sup> Charles Simabura, **Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya**, Jakarta, Raja Grafindo Persada. Hlm. 24

(independent),<sup>47</sup>

Jika seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Adapun tugas dan fungsinya dalam masyarakat apabila yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum maka yang bersangkutan tetap disebut sebagai perwakilan politik.<sup>49</sup> Kemudian selain perwakilan politik adalah perwakilan daerah (*regional representative*), walaupun di Indonesia perwakilan daerah dipilih melalui pemilihan umum, namun tidak mengurangi tugas dan fungsi lembaga perwakilan daerah sebagai penampung aspirasi daerah.

Perwakilan tidak hanya melalui pemilihan umum, tetapi juga melalui pengangkatan. Pengangkatan tersebut berdasarkan pada fungsi ataupun keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka disebut golongan fungsional, duduknya mereka di lembaga perwakilan sebagai perwakilan fungsional (*Function of Occupational Representation*).<sup>50</sup> Di Indonesia perwakilan fungsional

---

<sup>48</sup> I Gede Dewa Atmadja *Op. Cit.* Hlm. 108

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Pada umumnya perwakilan politik mempunyai kelemahan, karena yang terpilih biasanya orang yang populer, akan tetapi belum tentu memiliki kemampuan serta menguasai masalah-masalah teknis pemerintahan, perekonomian, dan lain-lain. Para ahli sukar terpilih melalui perwakilan politik ini apalagi dengan sistem pemilihan distrik. Pada Negara-negara modern, kelemahan ini kurang terasa sebab tingkat pendidikan dan pengetahuan mereka sudah maju dan pemilu umum merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintahan. Bintang R. Saragih, **Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia**, Gaya media Pratama, Jakarta, 1988, hlm. 86 dalam Subardjo, **Dewan Perwakilan Daerah (DPD): Menurut UUDNRI tahun 1945 dan penerapan system Bikameral dalam Parlemen Indonesia**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 46

<sup>50</sup> Max Boboy, **DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 18

juga telah dikenal sejak pemilu 1971, dimana diselenggarakan dengan mengikutsertakan baik partai politik maupun golongan fungsional.<sup>51</sup>

### B.1 Parlemen Unikameral

Dalam sistem parlemen tipe unikameral / satu kamar ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun antara Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Akan tetapi justru sistem parlemen inilah yang lebih populer karena sebagian besar negara di dunia sekarang menganut sistem ini.<sup>52</sup> Dalam buku *Parliament of the world* (1986), Negara kecil lebih menyukai sistem unikameral dari pada bikameral, karena tingkat pemecahan masalah yang lebih sederhana. Demikian halnya di negara-negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan.<sup>53</sup>

Model unikameral tidak mempunyai korelasi khusus dengan sistem pemerintahan. Faktanya sistem ini digunakan pada sistem presidensial maupun

<sup>51</sup> Mariam Budiardjo, **Dasar-dasar Ilmu Politik**. *Op. Cit.* Hlm. 319

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, **Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara**, (Jakarta: UI-Press, 1996) hlm. 33 dalam buku Reni Dwi Purnomo, **Implementasi Parlemen Bikameral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia**, (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada, 2005). Hlm. 11.

<sup>53</sup> Negara-negara Scandinavia mengganti sistem bikameral dengan sistem unikameral, misalnya konstitusi Norway, pada awalnya disusun pada tahun 1814, terdapat contoh parlemen yang mempunyai karakteristik yang jelas dari parlemen dua kamar. Parlemen-parlemen unikameral mendominasi seluruh negara-negara yang memperoleh kemerdekaannya baru-baru ini, dan dengan perkembangan politik dalam lingkungan yang sangat berbeda dengan yang ada di Eropa pada saat sistem pemerintahan parlemen dilahirkan. Sementara di Asia Dengan membandingkan konstitusi-konstitusi yang ada di Asia, sistem unikameral yang dianut oleh Vietnam, Singapura, Laos, Syiria, Kuwait, dan lain-lain, fungsi dewan atau majelis legiatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. The Inter-Parliamentary Union, **Parliament of the World; A comparative Reference Compendium**, Vol. 1, (New York;Oxford, 1986), hlm. 13 dalam buku Reni Dwi Purnomo, *Ibid.* Hlm. 12

parlementer.<sup>54</sup> Model unikameral dalam pelaksanaan fungsinya dianggap efisien. Namun hasilnya dianggap kurang ideal karena tidak ada *check* terhadap produk yang dihasilkan, hanya ada *check* dari cabang kekuasaan lain.

## B.2 Parlemen Bikameral

*Second Chamber* atau *Upper House* di berbagai negara dikenal dengan variasi nama yang bermacam-macam.<sup>55</sup> Dan di Indonesia kamar kedua dikenal dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). dan ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi biasanya memilih sistem bikameral. Alasan *pertama* adalah untuk membangun mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. Alasan *kedua* untuk memebentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama.<sup>56</sup>

Ada pola yang umum bisa ditarik dalam hubungan negara demokratis dan sistem bikameral, yaitu:

- a. Semua Negara federal mempunyai dua majelis<sup>57</sup>
- b. Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih unikameral dan sebagian lagi bikameral<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Menurut Saldi Isra dan Zanal Arifin Mochtar dalam penelitiannya mengatakan bahwa pilihan unikameral dapat terjadi pada bentuk pemerintahan apapun. Charles Simabura, *Op.Cit.* Hlm. 35

<sup>55</sup> Sebagai contoh di Inggris dikenal dengan nama *house of Lords* di Switzerland dikenal dengan nama *Council of State (Standerat)*, di Jerman dikenal dengan nama *Bundesrat*, di Malaysia dikenal dengan nama Dewan negara dan sebagian besar, seperti di Australia, Amerika Serikat, Kanada, Prancis, masing-masing dinamakan *Senate*. dalam Reni Dwi Purnomo, *op.cit.* Hlm. 14

<sup>56</sup> *Ibid.* Hlm. 16

<sup>57</sup> Dalam negara federal, susunan legislatif terdiri dari dua tingkat. *Pertama*, struktur kesatuan negara yang lengkap, yaitu biasanya berasal dari rakyat secara keseluruhan. *Kedua*, beberapa negara federasi dengan karakteristik khusus atau perwakilan dari tiap negara bagian. *Ibid.* hlm. 36

<sup>58</sup> Dari sampel yang ada, 22 memilih yang pertama dan 20 memilih yang kedua, berasal dari penelitian Andrew S. Ellis. Dan dalam negara kesatuan sifat kamar kedua merupakan refleksi dari kesadaran untuk berdemokrasi dan penyeimbang dari kamar pertama. *Ibid.* Hlm. 37

- c. Sebagian besar negara dengan penduduk besar dan wilayah yang luas memiliki dua majelis.

Menurut C.F Strong dikutip oleh Reni Dwi Purnomo, komposisi dan fungsi dari *second chamber* atau *upper house* ini, dari cara mereka direkrut, yaitu:<sup>59</sup>

- a. Tidak dengan pemilihan (*nonelective*), yaitu:

- 1) Dengan keturunan (*hereditary*);
- 2) Dengan pengangkatan (*nominated*);

- b. Dengan pemilihan (*elective*), yaitu:

- 1) Seluruhnya dipilih (*fully elected*);
- 2) Sebagian dipilih (*partially elected*)

Cara perekrutan tersebut akan mempengaruhi sejauh mana para wakil daerah/*second chamber* memiliki legitimasi demokratis. Perekrutan yang dipilih secara tidak langsung akan memiliki legitimasi yang kurang kuat dibandingkan dengan yang dipilih secara langsung.

Sementara itu, Lijphart menggambarkan pola hubungan antara *first chamber* dan *Second chamber* sebagai berikut :

- a. *Second chamber* cenderung lebih kecil dari *first chamber*.<sup>60</sup> Pengecualian, di Inggris *sencond chamber* jumlahnya dua kali dari *first chamber*.
- b. Jangka waktu kerja dari *second chamber* cenderung lebih lama daripada *first chamber*.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> Reni Dwi Purnomo, *Ibid.* Hlm. 18

<sup>60</sup> *First, second chambers tend to be smaller than first chambers. In fact, this would be an absolute rule for the bicameral legislatures in our set of democracies if it were not for the British House of Lords, which has approximately 1,200 members, almost twice as many as the 659 members of the House of Commons following the 1997 election. However, the exception is more apparent than real: if we exclude the members who rarely attend, especially many of the hereditary peers, the number is reduced to about 300. Among all of the other second chambers that are smaller than the first chambers.* Lihat Arend Lijphart, *op.cit.*, hlm. 204

- c. Hal lazim dari *second chamber* adalah pemilihan bergilir.<sup>62</sup>

Selain itu juga Lijphart membedakan bikameral kuat (*strong bicameral*) dan lemah (*weak bicameral*) kedalam klasifikasi sebagai berikut :

- a. Kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut. Kamar kedua cenderung sub-ordinate kamar pertama. Sebagai contoh, suara negative (*negative votes*) mereka pada pengusulan legislasi seringkali diabaikan oleh kamar pertama, dan dalam paling banyak system parlementer cabinet bertanggung jawab secara eksklusif kepada kamar pertama.<sup>63</sup>
- b. Kepentingan politik *sencond chamber* tidak hanya pada kekuasaan formal yang diberikan konstitusi, namun juga metode seleksinya.<sup>64</sup> Semua kamar pertama dipilih secara langsung oleh pemilih, tetapi anggota kamar kedua paling banyak dipilih secara tidak langsung (biasannya dibawah tingkatan dari pemerintah nasional). Kamar kedua yang tidak dipilih secara langsung kurang

<sup>61</sup> *legislative terms of office tend to be longer in second than in first chambers. The first chamber terms range from two to five years compared with a second chamber range of four to nine years (and, in Britain and Canada, respectively, life membership and membership until retirement). Switzerland is the only, relatively minor, exception: a few of its second-chamber members are elected for terms that are shorter than the four-year term of the first chamber. In all the other bicameral legislatures, the members of second chambers have terms of office that are either longer than or equal to those of the first-chamber members. Ibid. hlm. 204*

<sup>62</sup> *A common feature of second chambers is their staggered election. One-half of the membership of the Australian and Japanese second chambers is renewed every three years. Onethird of the American and Indian second chambers is elected every second year, and one-third of the French second chamber is renewed every three years. Similarly, the members of the Austrian, German, and Swiss federal. Ibid. hlm. 205*

<sup>63</sup> *The general pattern is that second chambers tend to be subordinate to first chambers. For instance, their negative votes on proposed legislation can frequently be overridden by the first chambers, and in most parliamentary systems the cabinet is responsible exclusively to the first chamber. In two countries, disagreement between the two chambers is settled by a joint session: India and Venezuela. Here the relative sizes of the two chambers, discussed in the previous section, do make a difference with regard to the strength of bicameralism. Ibid. hlm. 205*

<sup>64</sup> *The actual political importance of second chambers depends not only on their formal powers but also on their method of selection. All first chambers are directly elected by the voters, but the members of most second chambers are elected indirectly (usually by legislatures at levels below that of the national government, as in India, the Netherlands, and, until 1970, in Sweden). Ibid. hlm. 206*

mempunyai legitimasi demokratis, sehingga pengaruh politik yang sebenarnya diberikan kepada yang memilih (*popular Election*). Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua mungkin akan mengimbangi beberapa tingkat untuk kekuasaan yang dibatasi.<sup>65</sup>

- c. Perbedaan lainya adalah bahwa *second chamber* dipilih dengan cara berbeda sebagai system perwakilan (*Overrepresent*) minoritas yang tertentu/khusus.<sup>66</sup>

Dua kamar berbeda dalam komposisi mereka dapat disebut *incongruent*. Perbedaan antara bikameral *simetris* dan *asimetris*<sup>67</sup>, antara bikameral *congruent* dan *incongruent*<sup>68</sup> dikonstruksikan oleh Arend Lijphart dengan suatu klasifikasi struktur kamar. Yaitu ada empat kategori pokok, yaitu *Strong*, *medium-strength*, dan *weak bicameralism*, dan *unikameralism*. *Strong bikameralism* (bikameralisme kuat) digolongkan *simetris* dan *incongruent*. Pada *medium-strength bikameralism*, satu dari dua elemen tersebut hilang; kategori ini dibagi dalam dua sub-kelas apakah ciri-ciri *simetris* dan *incongruent* hilang, tapi keduanya diperingkatkan sama, yaitu perangkat *medium-strength bikameralism*. Kategori peringkat ketiga adalah *weak bikameralism*, dimana kedua kamarnya *asimetris* dan *congruent*. Kemudian, kategori keempat adalah legislative *unikameralism*.<sup>69</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Symmetrical chambers are those with equal or only moderately unequal constitutional powers and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respects. The symmetrical category includes the seven legislatures, noted above, that have or had chambers with formally equal powers.* Atau kamar simetris merupakan kamar yang sama dalam hal kewenangan dalam konstitusi, sedangkan asimetris adalah sebaliknya. *Ibid.* hlm. 206

<sup>68</sup> *If this is the case, the two chambers differ in their composition and may be called incongruent. The most striking examples are most of the second chambers that serve as federal Chambers and that overrepresent the smaller component units of the federation.* Atau bikameral *incongruent* merupakan konstruksi kamar yang komposisinya berbeda. Contoh yang paling jelas adalah kamar kedua yang membawa aspirasi daerah. *Ibid.* hlm. 207

<sup>69</sup> *Ibid.* hlm. 23

Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan yang lunak. Banyak system yang kuat ditemukan dalam sistem presidensiil.<sup>70</sup> Tidak ada system presidensiil yang juga memakai system bikameral lunak.<sup>71</sup>

### B.3 Perwakilan Trikameral

Sistem perwakilan tiga kamar adalah suatu sistem dimana struktur organisasi yang ada di badan perwakilan rakyat, terdiri dari tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing.<sup>72</sup> dalam praktik sistem ini nyaris tidak di temui.<sup>73</sup> Menurut Jimly Assididqie, setelah perubahan keempat UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai lembaga tertinggi negara memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, tetapi keberadaanya tetap ada. Tidak dapat disebut sistem perwakilan *unicameral* atau *bicameral*, melainkan *tricameral*, dengan dasar:<sup>74</sup>

- a. Susunan anggota MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur MPR.
- b. Majelis ini tidak lagi sebagai *supremacy bodys* yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, sehingga kewenangannyapun mempunyai perubahan mendasar.
- c. Diadobsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 juncto

<sup>70</sup> *Ibid.* Seperti di Amerika Serikat, Amerika Selatan dan Filipina.

<sup>71</sup> Andrew Ellis, *Op. Cit.* dalam Reni Dwi Purnomo, *Op. Cit.* Hlm. 24

<sup>72</sup> Abdi Yudhana, **Sistem Ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR**, Bandung, Fokusmedia, 2013. Hlm. 66

<sup>73</sup> *Ibid.* hlm. 66

<sup>74</sup> *Ibid.*

pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama dan dipertegas dengan pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945. Dengan perubahan ini maka sistem MPR tidak lagi menganut *supremacy parlemen* dan *distribution of power*.<sup>75</sup>

### C. Teori Pembatasan kekuasaan

Pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*).<sup>76</sup> Montesquieu menyempurnakan ajaran *trias politica* kedalam tiga bagian kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dimana kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan membuat undang-undang, eksekutif melaksanakan undang-undang, dan yudikatif mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>77</sup> Menurut Montesquieu pemisahan kekuasaan harus dilaksanakan, jika legislatif dan eksekutif dijalankan satu orang, maka hukum cenderung tirani.<sup>78</sup> Dan jika cenderung tirani maka pemerintahan akan cenderung otoriter. Artinya kekuasaan negara tidak boleh terkonsentrasi pada seorang penguasa yang berarti kekuasaan tidak boleh bersifat personal (*personal power*) atau dikuasai lembaga politik tertentu.

<sup>75</sup> *Ibid.* Hlm. 67

<sup>76</sup> Jimly Assidique, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II.** *Op.cit.* Hlm. 14

<sup>77</sup> Tidak banyak negara yang menerapkan ajaran *trias politica* secara murni, negara-negara demokrasi modern cenderung menggunakan asas pembagian kekuasaan dibandingkan dengan asas pemisahan kekuasaan murni. Sementara dalam UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa kekuasaan negara disusun atas *trias politica*. Budi Winarno, **Sistem Politik Indonesia Era Reformasi**, Yogyakarta, MedPress, 2007. Hlm. 90

<sup>78</sup> Montesquieu, **L'Esprit des Lois atau the Spirit of Laws.** Trans. By Thomas Nugent tahun 1752. Rev by J.V.Prichard.London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914. Hlm. 153-154 Dalam buku Fatmawati, **Struktur dan Fungsi legislasi Parlemen dengan sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan berbagai Negara**, (Jakarta: UI Press, 2010) hlm. 12

John Locke memisahkan kekuasaan dalam tiap-tiap negara dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif. Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan membuat UU dan Federatif, yaitu kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta dengan tindakan dengan semua orang dan badan-badan diluar negeri.<sup>79</sup> Menurut Locke, kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan tertinggi karena berwenang membuat UU dan dipilih dan disetujui oleh warga (*Choosen and Appointed*). Kekuasaan legislatif juga tidak perlu dilembagakan permanen, karena dapat memunculkan distorsi kekuasaan bila terlalu lama dijabat. dan selain itu, bukan pekerjaan rutin dalam membuat undang-undang.<sup>80</sup>

Dari paparan tersebut dapat ditarik garis persamaan antara John Locke dan Montesquieu dalam menjabarkan teorinya adalah, *Pertama* tidak boleh kekuasaan eksekutif dan legislatif ada pada satu orang, *Kedua* adanya lembaga eksekutif dan legislatif di dalam negara. Dan perbedaan yang paling penting adalah:

**Tabel 2.3 Perbedaan Kekuasaan menurut John Locke dan Montesquieu**

	<i>John Locke</i>	<i>Montesquieu</i>
1.	Kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif. Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara.	Kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudisial. Kekuasaan federatif sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif.
2.	Eksekutif ikut membahas dan menyetujui UU.	Secara tegas memisahkan masing-masing kekuasaan, eksekutif mempunyai bagian dalam UU berupa hak menolak ( <i>the power of rejecting</i> )
3.	Tidak terperinci mengenai parlemen	Menjelaskan lebih rinci tentang parlemen baik dari fungsi, struktur organisasi, dan sistem pemilihannya.

Sumber: Fatmawati, *Struktur dan Fungsi legislasi ...* diolah.

<sup>79</sup> John Lock, *Two Treatises of Government (in the former, the False Principle and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, are detected and Overthrown; the Latter is an Essay Concerning the Original. Extend and End, of Civil Government)*, in ten volume, vol V, (London: Printed for thomas tegg; W Sharpe and Son; G Ofor; G. And J Robinson: J Evans and Co.: Also R. Griffin and Co. Glassgow; and J gumming, Dublin, 1823), hlm. 168. Dalam buku Fatmawati, *Ibid.* hlm. 13

<sup>80</sup> John Lock, *Ibid.* hlm. 172 dalam Fatmawati, *Ibid.* hlm. 13

*Trias Politica* Montesquieu inilah yang selanjutnya menjadi doktrin *check and balances* dalam konstitusi Amerika. Teori Montesquieu mensyaratkan bahwa setiap fungsi harus di bebaskan pada lembaga tersendiri, artinya masing-masing lembaga mempunyai fungsi berbeda secara tegas. Berbeda dengan *Check and balances* yang masih membuka ruang partisipasi lembaga lain dalam menjalankan satu fungsi.<sup>81</sup>

Sementara Frank J. Goodnow<sup>82</sup> membagi 2 (dua) fungsi penting pemerintahan yaitu *Politics* dan *administration*. Menurut Goodnow:

Keinginan negara dinyatakan dalam UUD dan UU, dan metode menyatakan keinginan negara tidaklah sama tergantung pada bentuk pemerintahan. Lebih lanjut fungsi *politics* dilakukan dalam legislasi yang dilaksanakan oleh legislator. Goodnow tidak meletakkan fungsi yudisial secara terpisah, akan tetapi fungsi yudisial merupakan bagian dari fungsi administratif.

Sementara beberapa ahli juga memperkenalkan istilah *division of power* atau *distribution of power*. Konstitusi Amerika menggunakan dua istilah tersebut. Istilah *division of power* digunakan dalam konteks hubungan federal dengan negara bagian. Arthus Mass menyebutnya *territorial division of power*.<sup>83</sup> Karena terkait dengan wilayah. Sementara di Indonesia, dalam UUD 1945 setelah perubahan keempat, sistem yang dianut adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *check and balances*.<sup>84</sup> Atau dimana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang yang lain.

---

<sup>81</sup> Friederich, Carl J, *Constitutional Government and Democracy Theory in Practice in Europe and America*. Rev. Ed. Boston: Ginn and Company, 1949. Page 184-185. Dalam buku Fatmawati, *Ibid*. hlm. 16

<sup>82</sup> Frank J. Goodnow. *Politics and Administration: A Study in Government (With a New Introduction by John A Rohr*. 4<sup>th</sup> printing. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2008. Page 112-113 Dalam buku Fatmawati, *Ibid*. hlm. 16

<sup>83</sup> Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*. *Op.cit*. Hlm. 19

<sup>84</sup> Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui prinsip pemisahan kekuasaan (*Separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*division of*

G. Marshal dalam membatasi pengertian *separation of power*, membedakan ciri-ciri pemisahan kekuasaan kedalam lima aspek, yaitu :

- 1) *Differentiation*;
- 2) *Legal incompatibility of office holding*;
- 3) *Isolation, immunity, independence*;
- 4) *Check and balances*;
- 5) *Co-ordinate status and lack of accountability*

Jika dikaitkan dengan UUD 1945, jelas bahwa UUD 1945 sebelum amandemen tidak memenuhi beberapa komponen aspek tersebut. Dan yang paling terlihat adalah kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR dan dibagi-bagi ke lembaga tinggi negara lainnya. Setelah amandemen doktrin *separation of power* secara implisit digunakan, yaitu terkait perbedaan fungsi dari masing-masing lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Dan tidak ada lembaga tertinggi negara. Sehingga sifatnya *co-ordinate* satu sama lain.

#### **D.1 Doktrin *Check and Balances***

Meskipun pembagian kekuasaan secara konvensional, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dan berlakunya sistem *check and balances* diantara kekuasaan-kekuasaan negara tersebut, akhirnya keseimbangan (*check and*

---

*power*). Pemisahan kekuasaan cenderung bersifat horizontal dimana kekuasaan dipisahkan dalam fungsi-fungsi yang terlihat dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Pembagian kekuasaan (*division of power*) cenderung vertikal kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat (dalam hal ini MPR sebelum amandemen UUD 1945). Dalam A.M. Fatwa, **Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945**, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2009. Hlm. 9

*balances*) memang diperlukan. dan keseimbangan ini bersifat dinamis paradoksal.<sup>85</sup> Karena itu diperlukan<sup>86</sup> :

- (1) Suatu distribusi kekuasaan (agar tidak berada dalam satu tangan)
- (2) Suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani. Tercermin dalam “*balances*”
- (3) Suatu pengontrolan terhadap yang lain, agar pemegang kekuasaan tidak sewenang-wenang. Hal ini terdapat pada lingkup “*check*”. Dan agar “*balances*” tidak hanya pada lingkup cabang kekuasaan yang mengecek cabang pemerintahan lainnya, melainkan harus saling melakukan pengecekan.

*Check and balances* pada tataran prosedur politik nasional, yang penting dilakukan adalah sistem politik demokratis tingkat nasional yang dibangun berdasarkan pilar-pilar demokrasi daerah yang kuat.<sup>87</sup> Artinya, proses perumusan kebijakan nasional harus melibatkan representasi daerah dalam lembaga representasi politik tingkat nasional (terutama anggota DPR dan MPR).

---

<sup>85</sup> **Paradoksal** atau seolah-olah bertentangan (berlawanan) dng pendapat umum atau kebenaran, tetapi kenyataannya mengandung kebenaran. (*online*) <http://kbbi.web.id/paradoksal>. (25 Juni 2014). Misalnya kekuasaan yang seyogyanya mesti lebih besar diberikan pada eksekutif, agar perjalanan sistem pemerintahan menjadi lancar, efektif dan efisien. Tetapi jika kepala pemerintahan bukan orang bijak (seperti pendapat Plato). Maka dapat menjurus kepada pemerintahan totaliter. Dalam Munir Fuady, **Teori Negara Hukum Modern (*Rechtstaat*)**, Bandung, PT Rafika Aditama, 2009. Hlm. 123

<sup>86</sup> *Ibid.* Hlm. 124

<sup>87</sup> Syamsuddin Haris (ed), **Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah**, Jakarta, LIPI Press, 2007. Hlm. 35

#### D. Teori Fungsi Legislasi

Menurut Frederich, fungsi parlemen sebagai *representative assemblies*<sup>88</sup> dan *deliberative assemblies*. Selain mewakili kehendak dan kepentingan rakyat, parlemen juga sebagai tempat membahas (*Deliberate*) Yaitu:<sup>88</sup>

##### a. *Parliament as Representative Assemblies*

Parlemen adalah majelis utama negara-negara moden, sehingga fungsi utamanya dalam mewakili rakyat adalah legislasi.<sup>89</sup>

##### b. *Parliament as deliberative Assemblies*

Kaitannya dengan *Deliberative assemblies* adalah terkait fungsi pemecahan masalah dalam masyarakat, yaitu parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan, serta pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs*) dan teknik pelaksanaannya dilaksanakan melalui *speech and debate*, serta *Question and interpelation*, dan inilah yang dimaksudkan dengan *deliberative assemblies*.

Menurut Jimly Assidiquee, ada tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat dalam parlemen. Yaitu:<sup>90</sup> *Pertama*, Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara. *Kedua*, Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara. *Ketiga*, Pengaturan mengenai pengeluaran oleh warga negara. Oleh karena itu fungsi pertama dalam mengatur pengaturan tersebut adalah fungsi legislasi. Fungsi ini dianggap fungsi utama di Indonesia. Fungsi legislasi menyangkut empat hal kegiatan:<sup>91</sup>

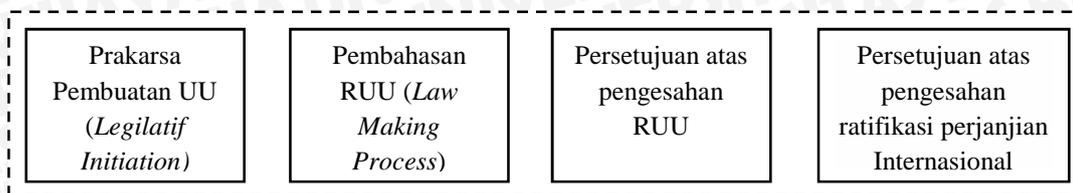
<sup>88</sup> Frederich, *Constitutional...* Op.Cit., hlm 324 dalam Fatmawati, *Ibid.* hlm 18

<sup>89</sup> Frederich, *Ibid* hlm 297 dalam Fatmawati, *Ibid.* hlm 18

<sup>90</sup> Jimly Assidiquee, **Hukum Tata Negara: Jilid II**, *Op.Cit.* Hlm. 32

<sup>91</sup> *Ibid.* Hlm. 34

Gambar 2.1 Empat Hal Fungsi Legislasi Menurut Jimly Assidique



Jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan parlementer Menurut T. A legowo dikutip oleh Saldi Isra mengatakan bahwa penggabungan cabang eksekutif dan legislatif merupakan ciri dari sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan lain.<sup>92</sup> Sehingga tingkat keberhasilan rancangan undang-undang- menjadi undang-undang lebih tinggi.<sup>93</sup> Karena dalam sistem parlementer menempatkan eksekutif baagian dari legislatif, konsekuensinya adalah pemisahan antar cabang kekuasaan yang kabur dan tidak jelas (*no clear-cut separation of power*).<sup>94</sup> Dalam legislasi pada sistem parlementer, inisiasi rancangan banyak di dominasi eksekutif. Sehingga memang dalam sistem ini legislasi merupakan hasil kerja sama eksekutif dan legislatif. Sedangkan fungsi ini akan alot lebih sering karena hubungan antar kamar pada cabang legislatif.<sup>95</sup>

Berbeda halnya dengan fungsi legislasi dalam sistem presidensial. Pemisahan tegas cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif merupakan titik tekan

<sup>92</sup> Saldi Isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia**, Jakarta, Rajawali Pers, 2013. Hlm. 79

<sup>93</sup> Berdasarkan data *Inter-Parliamentary Union (IPU)* dalam *parliamentary of the World* (1992), Sejumlah negara sukses menjadikan rancangan undang-undang yang diprakarsai eksekutif sangat tinggi, yaitu lebih dari 80 persen. Dari 15 negara yang menggunakan sistem parlementer, hanya Irlandia dan Portugal dengan tingkat keberhasilan rancangan undang-undang yang diprakarsai eksekutif menjadi undang-undang hanya 50 persen. Sementara lebih dari 50 persen (8 Negara) dengan tingkat keberhasilannya diatas 90 persen. *Ibid.* hlm. 80

<sup>94</sup> *Ibid.* Hlm. 81

<sup>95</sup> *Ibid.* Hlm. 81-82

dalam sistem ini. Legislatif memegang kekuasaan legislasi, eksekutif dapat mengajukan rancangan undang-undang. Untuk itu presiden diberikan hak menolak (hak veto) rancangan undang-undang yang sudah disetujui. Namun hak tersebut masih bisa dibatalkan dengan komposisi suara tertentu.<sup>96</sup>

Beberapa perbedaan fungsi legislasi dalam sistem presidensial dan semi-presidensial. *Pertama*, Jika dalam sistem presidensial titik penting fungsi legislasi ada pada pemisahan tegas cabang kekuasaan, dalam sistem pemerintahan semi-presidensial titik penting fungsi legislasi ada pada pembagian kekuasaan (*power sharing*) presiden dan perdana menteri. *Kedua*, Pemerintah secara konstitusional memegang agenda legislasi. *Ketiga*, adanya usul paket pemungutan suara (*package vote*) apakah semua atau tidak satupun RUU disetujui.<sup>97</sup> *Keempat*, jika rancangan undang-undang oleh eksekutif ditolak legislatif, maka eksekutif punya *by-pass* atas legislatif, yaitu melalui referendum. Jika referendum diterima, maka RUU akan menjadi UU tanpa persetujuan legislatif.<sup>98</sup>

Fungsi kedua dari lembaga perwakilan adalah fungsi pengawasan. Jimly membagi fungsi pengawasan kedalam enam aspek. Yaitu:<sup>99</sup>

- (i) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy making*),
- (ii) Pengawasan pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*),
- (iii) Pengawasan APBN (*budgeting*),
- (iv) Pengawasan pelaksanaan anggaran,
- (v) Pengawasan kinerja pemerintah (*control of government performance*).
- (vi) Pengawasan pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public official*)

Selain itu menurutnya, bahwa *budgeting* bukanlah fungsi tersendiri dari fungsi parlemen, karena anggaran dan pendapatan belanja negara dituangkan dalam

<sup>96</sup> *Ibid.* Hlm. 83

<sup>97</sup> *Ibid.* Hlm. 85

<sup>98</sup> *Ibid.* Hlm. 86

<sup>99</sup> Jimly Assidique *op.cit.* Hlm. 36

bentuk undang-undang. Sementara rancangan APBN selalu datang dari Presiden dan diawasi oleh DPR, sehingga lebih tepatnya masuk kedalam fungsi pengawasan.<sup>100</sup>

Dan yang terakhir adalah fungsi perwakilan, keterwakilan dibagi atas dua bentuk, yaitu pertama, dipandang dari sisi kehadiran fisik, *kedua*, mewakili aspirasi dan ide dari rakyat . fungsi perwakilan diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu *Pertama*, perwakilan politik (*political representative*), yang menghasilkan wakil-wakil politik. *Kedua*, perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representative*) yang menghasilkan wakil-wakil daerah. *Ketiga*, perwakilan fungsional (*functional representation*).<sup>101</sup>

#### **E. Orientasi Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia**

Permasalahan demokrasi lain yang mengemuka adalah hubungan antara pusat dan daerah. Kecenderungan sentralisasi pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan ketimpangan dan kekecewaan di daerah.<sup>102</sup> Masalah ini mencuat dengan isu disintegrasi bangsa berupa ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia. Isu ini berkembang dan bergeser kearah pewacanaan negara

<sup>100</sup> Pasal 23 ayat (3) UUD 1945, “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan mempertimbangkan Dewan Perwakilan Daerah. *Ibid.* hlm. 35

<sup>101</sup> Indonesia pernah menerapkan tiga bentuk perwakilan tersebut sebelum amandemen UUD 1945. Yaitu DPR sebagai perwakilan politik (*political representation*), karena anggota-anggotanya berasal dari partai politik. Kemudian perwakilan teritorial (*perwakilan daerah*) yang diwujudkan dalam bentuk utusan daerah yang kemudian setelah amandemen dilembagakan menjadi DPD. Sedangkan utusan golongan di MPR diwujudkan dari berbagai golongan minoritas, salah satunya adanya golongan ABRI (sekarang dikenal sebagai TNI/Polri) *Ibid.* Hlm. 40

<sup>102</sup> **Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang pemantapan Persatuan dan Kesatuan.** Pada BAB II identifikasi masalah angka 9 menyebutkan sebagai berikut:” pemerintah yang sentralistis telah menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sehingga timbul konflik vertikal dan tuntutan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia”.

federal yang kemudian berujung pada pemberian otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab pada daerah melalui undang-undang 22 tahun 1999.

Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah untuk ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui utusan daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Utusan daerah pada dasarnya telah menjadi bagian dari ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu unsur dari anggota MPR. DPD bisa dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial atau keterwakilan wilayah.<sup>103</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mohammad Isnaeni Ramdhan menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; *pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. *Kedua*, adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, sebagai upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat otonomi daerah.<sup>104</sup> Yang jika tidak dikendalikan akan berujung pada tuntutan separatisme.

Ghaffar Janedjri dkk dalam bukunya, tujuan dibentuknya DPD adalah memperkuat peran daerah dalam proses penyelenggaraan negara yang merupakan salah satu elemen penting dalam pemeliharaan Negara Kesatuan Republik

---

<sup>103</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, **Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah**, dalam Gaffar Janedri M et al. (ed) **Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Republik Sistem Indonesia**, Jakarta; kerjasama Sekretariat jenderal MPR dengan UNDP, 2003. Hlm. 54. Dalam Muhammad Ali Sa'faat, **Parlemen Bikameral, Op.cit** hlm. 94

<sup>104</sup> HAW Widjaja, **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom**, Jakarta, Raja Grafindo, 2002. Hlm 2

Indonesia.<sup>105</sup> Di dalam proses pembentukan UU, DPD dapat melakukan peranan dalam tiga hal:

- a. Mengajukan RUU berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah;<sup>106</sup>
- b. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah;<sup>107</sup>
- c. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Janedjri M Ghaffar dkk (Editor), **DPD dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP, 2003.** Hlm.4 dalam Patarini Siahaan, **Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945**, Jakarta, Konpress, 2012. Hlm. 323

<sup>106</sup> Pasal 22 D ayat (1) Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia 1945

<sup>107</sup> Pasal 22 D ayat (2) Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia 1945

<sup>108</sup> Pasal 22 D ayat (3) Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia 1945

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>109</sup> Penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang menganalisis undang-undang dan peraturan-peraturan yang berlaku. Undang-undang dan peraturan pemerintah yang berhubungan dengan fungsi legislasi DPD dan kemudian dianalisis. Kemudian, ditarik sebuah kesimpulan dengan masalah yang diteliti. Hal ini sejalan dengan pandangan Soerjono Soekanto yang berpendapat bahwa “penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan dengan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan”.<sup>110</sup>

#### 3.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>111</sup> Dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) beserta kedudukannya dalam fungsi legislasi. Dimana dalam karya ilmiah hukum ini peneliti hendak menganalisis undang-undang MPR,

<sup>109</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009. Hlm 35

<sup>110</sup> Soejono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, UI Press, Jakarta, 2001.

<sup>111</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Op.Cit. hlm 96-97

DPR, DPRD, DPD dan Undang-undang Pembentukan peraturan perundang-undangan (P3) Hingga putusan MK No 92/PUU-X/2012. Pendekatan konseptual (*Conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep mengenai *second chamber* yang relevan dengan Dewan Perwakilan Daerah dan sesuai dengan Putusan MK sehingga diharapkan penormaam dalam aturan hukum mendatang (*Ius Constituendum*) tidak lagi memungkinkan adanya celah untuk mendeskresikan kewenangan legislasi DPD.

### 3.3 Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang terdiri dari:

1. Bahan hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat autoratif artinya mempunyai otoritas.<sup>112</sup> yaitu meliputi :
  - a. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Undang-undang No 22 Tahun 2003 tentang susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah;
  - c. Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - d. UU No 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah;

---

<sup>112</sup> *Ibid.* hlm. 141

- e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
  - f. Putusan Mahkamah Konstitusi MK No 92/PUU-X/2012. Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
2. Bahan hukum Sekunder, yaitu berupa publikasi tentang hukum yang memeperjelas bahan hukum primer memuat perkembangan bidang hukum<sup>113</sup>, yang terdiri dari :
- a. Risalah Komprehensif Amandemen UUD 1945
  - b. Risalah Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012.
  - c. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib
  - d. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.
  - e. Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang
  - f. Peraturan DPR Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penarikan Rancangan Undang-Undang.
  - g. Peraturan DPD Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 Tentang Tata tertib
  - h. Peraturan Presiden RI Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan pengelolaan Program legislasi Nasional

---

<sup>113</sup> Zainuddin Ali, **Metode Penelitian Hukum**, Jakarta, Sinar Grafika, 2013. Hlm 54

- i. Peraturan Presiden RI Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Dan Rancangan Peraturan Presiden.
- j. Peraturan Presiden RI Nomor 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.
- k. RUU MPR, DPR, DPD, DPRD
  1. Naskah Akademik RUU Perubahan UU No 27/2009
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan bahan hukum primer dan sekunder, terutama mengenai istilah-istilah, yang terdiri dari:
  - a. Kamus Hukum
  - b. Kamus besar bahasa Inggris
  - c. Kamus inggris-Indonesia

### 3.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum dilakukan dengan metode studi dokumen atau penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu pengumpulan bahan dengan melakukan penelitian diperpustakaan terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan, literatur, dokumen, pendapat pakar, jurnal serta artikel-artikel yang dapat memperjelas konsep-konsep hukum. Analisis yang dilakukan dalam penelitian ilmiah ini adalah analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012. mengenai beberapa pasal yang bertentangan dan

beberapa pasal yang diberikan penafsiran oleh Mahkamah Konstitusi terhadap fungsi legislasi DPD.

### 3.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya di inventarisir, diklasifikasi, dan di analisis dengan menggunakan *content analysis* (analisis isi). Rumusan analisis konten menurut Holsti berbunyi; “*Content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically indentifying specified characteristic of mesagges*”. Terjemahan bebasnya adalah: “*Analisis konten adalah suatu teknik untuk membuat kesimpulan objektif dan sistematis yang memperkenalkan karakter khusus suatu pesan*”.

Pendekatan deskriptif-analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis maupun lisan, dan perilaku nyata. Berikut penulis akan menguraikan teknik analisis bahan hukum sebagai berikut:

1. Analisis Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi

Penulis akan mengidentifikasi norma-norma yang berkaitan dengan pokok permasalahan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statua approach*). Dalam penulisan ini penulis akan melakukan analisis terhadap pertimbangan hukum Hakim pada Putusan MK No 92/PUU-X/2012 yaitu terkait pembatalan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang membawa konsekuensi positif bagi lembaga DPD. Penulis juga akan menganalisis peraturan perundang-undangan yang terkait dengan putusan MK tersebut agar terwujud sebuah hasil analisa secara holistik.

2. Analisis Reformulasi fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah

Tahap selanjutnya, penulis menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) dengan metode analisis isi (*content analysis*) untuk menemukan formula desain legislasi kedepan pasca putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012. Setelah melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan serta putusan hakim, maka penulis akan menguraikan kewenangan DPD menurut pasca Putusan MK No 92/PUU-X/2012 tersebut. Selanjutnya untuk penguraian kelemahan-kelemahan Lembaga DPD baik dari Internal maupun eksternal terkait fungsi legislasi, termasuk juga uraian mengenai draft RUU MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang sedang dalam pembahasan di DPR. Sehingga akan diketahui model desain legislasi yang tepat baik dalam lembaga DPD, DPR dan Presiden menuju sistem *check and balances* yang dikehendaki. Sehingga tercipta sebuah Undang-Undang yang responsif baik dari perspektif pusat, maupun daerah.

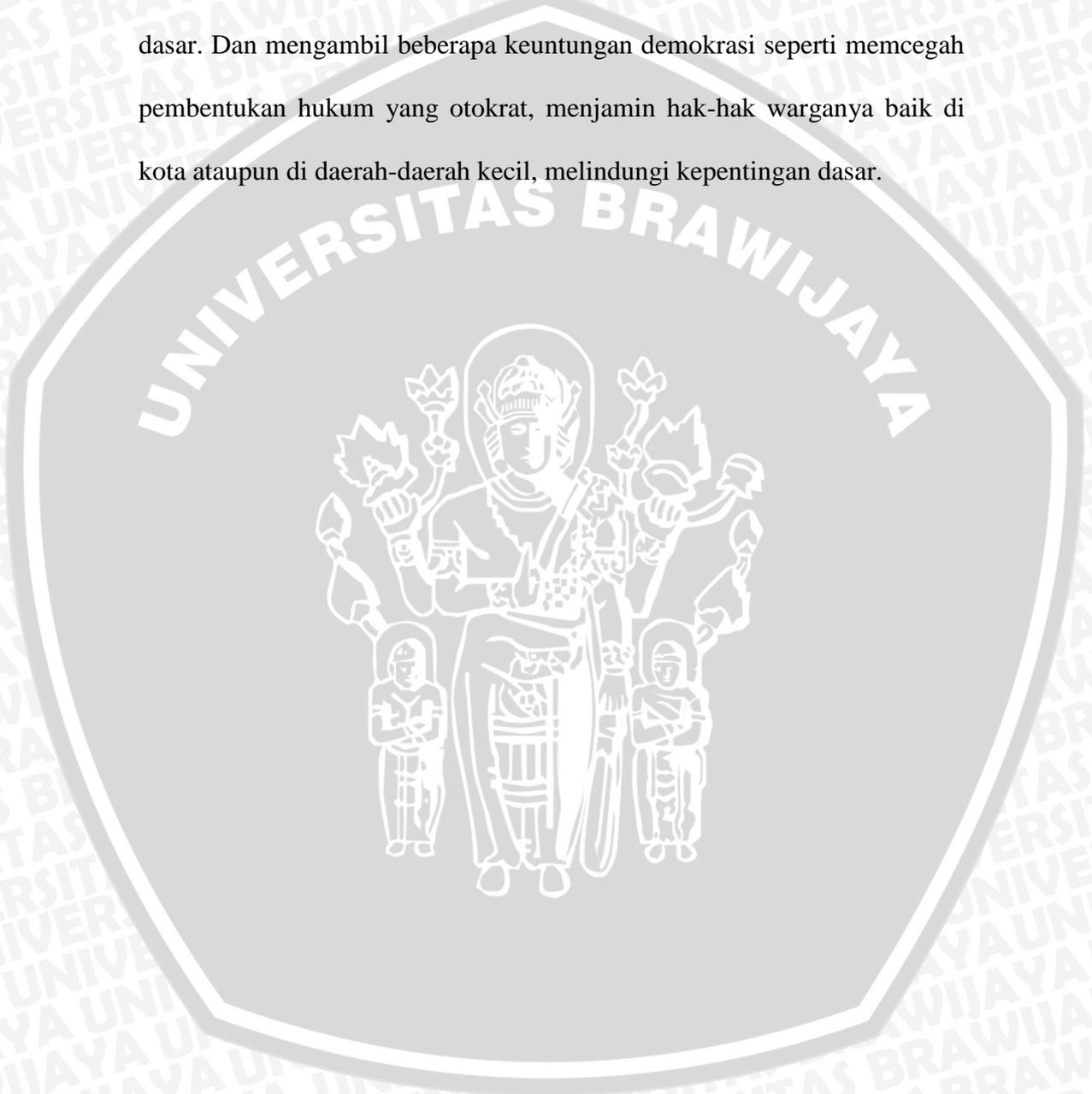
## **F. Definisi Konseptual**

### **1. Fungsi legislasi**

Legisilasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legislation*. Legislasi dalam penelitian ini adalah fungsi pembentukan Undang-Undang sesuai dengan UU 12/2011 yaitu yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan. Sehingga reformulasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengenai reformulasi keikutsertaan DPD dalam setiap tahapan yang ada, dan formulasi mekanisme pemebentukan Undang-Undang.

### **2. Sistem Ketatanegaraan Demokratis**

Ketatanegaraan demokratis merupakan sistem tata negara yang mengambil prinsip-prinsip demokrasi yang dihubungkan dengan proses pembentukan hukum. Seperti yang disampaikan Afan Gaffar yaitu (1) Akuntabilitas, adanya rotasi kekuasaan, (3) Penghargaan terhadap hak dasar. Dan mengambil beberapa keuntungan demokrasi seperti mencegah pembentukan hukum yang otokrat, menjamin hak-hak warganya baik di kota ataupun di daerah-daerah kecil, melindungi kepentingan dasar.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Pengaturan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik dari UUD 1945 sampai Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/Puu-X/2012.

Fungsi legislasi merupakan fungsi pokok dalam lembaga legislatif. Fungsi ini memiliki peranan penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk payung hukum dalam menjalankan roda pemerintahan. Oleh karenanya fungsi ini harus dijalankan berdasarkan aspirasi masyarakat dan aspirasi daerah dalam kerangka peningkatan hubungan pusat daerah. Kepentingan daerah yang diamanatkan di pundak DPD dalam prakteknya tidak diintegrasikan ke ranah pengambilan keputusan legislasi nasional. Sehingga *check and balances* legislasi pusat di Indonesia menjadi timpang. Padahal kepentingan daerah semestinya diperjuangkan secara proporsional dengan peran yang *legitimate* dan memiliki implikasi yuridis konstitusional dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan nasional yang berimplikasi langsung terhadap daerah. Moh. Mahfud bahkan mengistilahkan DPD sebagai lembaga formalitas konstitusional belaka.<sup>115</sup>

Hal ini diperparah dengan hadirnya Undang-Undang organik<sup>116</sup> yang mendistorsi fungsi DPD, yaitu undang-undang Nomor 12 tahun 2003 perubahan

---

<sup>115</sup> Moh. Mahfud, **Perdebatan Hukum Tata Negara**, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 68 dalam Jurnal Masnur Marzuki, **Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya**, Jurnal Hukum No. 1 Vol. 15 Januari 2008: 81-100. Hlm. 87

<sup>116</sup> Undang-Undang organik: Undang-Undang yg pembentukannya diperintahkan oleh undang-undang dasar atau oleh peraturan perundang-undangan, (*online*), <http://www.deskripsi.com/u/undang-undang-organik>, (26 Mei 2014) . Menurut Jimly Assidique, Struktur UUD 1945 banyak mengatur ketentuan organik (Undang-Undang Organik) tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani. Sehingga segala sesuatu diserahkan penuh kepada pembentuk Undang-Undang. Akibatnya, dapat terjadi perbedaan-

undang-undang Nomor 27 tahun 2009 yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD baik dalam hubungannya dengan DPR dan Pemerintah serta tentang mekanisme pembuatan undang-undangnya. Sementara dalam proses legislasinya semakin terlihat sempit dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 yang diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Yang akhirnya melalui putusan No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi mengabulkan *judicial review* yang diajukan oleh DPD. Dan mengembalikan fungsinya sesuai amanat konstitusi.

### **A.1 Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam UUD 1945**

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa perubahan pada sistem perwakilan di Indonesia. Adanya lembaga DPD sebagai hasil amandemen merupakan lembaga yang sangat diharapkan di era desentralisasi dan otonomi daerah yang baru diterapkan untuk lebih memberikan kelonggaran bagi daerah dalam mengelola daerahnya. UUD 1945 mengatur komposisi DPD dalam pasal 22 C.<sup>117</sup> Yaitu:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (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.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

---

perbedaan antara Undang-Undang organik yang serupa atau objek yang sama, meskipun sama-sama dibuat atas dasar UUD 1945. Dalam Jimly Assidique, Bagir Manan dkk, **Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung**, Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2006. Hlm. 9

<sup>117</sup> Lihat pasal 22 C Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) 1945

- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 22 C ayat (1) merupakan pasal yang mengatur tentang pemilihan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yaitu melalui pemilihan umum yang dilakukan oleh rakyat. Hal ini sesuai dengan materi perubahan UUD 1945 yang disampaikan oleh beberapa fraksi-fraksi MPR<sup>118</sup> yang menginginkan pengisian jabatan anggota MPR dilakukan melalui pemilu langsung oleh rakyat. dalam amandemen undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia yang ketiga. Model tersebut merupakan bentuk perubahan mekanisme pengisian anggota MPR. Pada awalnya di utus oleh daerah melalui utusan daerah, kemudian setelah amandemen ketiga, utusan daerah dilembagakan menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih oleh warga negara dalam lingkup wilayah tertentu (distrik). Perubahan tersebut semakin memperjelas bahwa pemerintahan Indonesia menuju ke model demokrasi modern karena pergeseran pengisian anggota yang dipilih berdasarkan kehendak rakyat.

Mengaitkan dengan pendapat C.F Strong yaitu cara pengisian anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Jika pengisian anggota DPD yang seluruhnya dipilih (*fully elected*) oleh rakyat, maka dengan legitimasi politik yang kuat, DPD

---

<sup>118</sup> Selanjutnya, pandangan umum F-PPP disampaikan oleh juru bicaranya, Lukman Hakim Saifuddin. "...Beberapa hal perlu dibenahi dalam amendemen batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 khususnya yang mengatur tentang Pemilu Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan pemerintahan negara, kementerian negara, pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, hak asasi, dan perekonomian negara." F-PDU disampaikan oleh Asnawi Latief sebagai juru bicara. Mengenai MPR sebagai materi perubahan UUD 1945, salah satunya yaitu "...Pertama, bentuk kedaulatan, sistem Pemilu..." selaras dengan padangan itu F-PDKB dengan juru bicaranya Gregorius Seto Harianto menyampaikan pandangan umum mengenai materi perubahan UUD 1945 yang dikemukakan sebagai berikut: "... Semua anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah dipilih langsung dalam Pemilu..." dan beberapa fraksi lain yang berpandangan sama. dalam **Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**, Buku III Jilid 1: Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010. Hlm. 53-54

seharusnya mempunyai kewenangan yang tinggi pula. Berbeda justru terlihat di beberapa negara yang legitimasi politiknya lemah, namun majelis tingginya justru memiliki kewenangan formal yang tinggi. Beberapa contoh dapat dikemukakan, antara lain di Canada, di mana para anggota Senat diangkat oleh Gubernur Jenderal atas usul Perdana Menteri untuk seumur hidup. *Federation Council* Rusia terdiri dari dua anggota untuk setiap negara bagian, masing-masing satu orang diangkat oleh pemerintah negara bagian dan dewan perwakilan negara bagian. Dewan Negara Malaysia sebagian diangkat oleh dewan perwakilan negara bagian, sebagian diangkat oleh pemerintah (Yang Dipertuan Agung atas usul Perdana Menteri). Di Jerman anggota *Bundesrat* diangkat oleh pemerintah negara bagian. Namun di keempat negara tersebut majelis tinggi memiliki kewenangan legislasi yang hampir sama kuat dengan majelis rendahnya.<sup>119</sup>

Selaras dengan C.F. Strong, Stephen Sherlock dalam *Indonesia's Regional Representative Assemblies* mengatakan bahwa “*It is important to note that the Constitution does not explicitly state that the DPD is a legislative body*”.<sup>120</sup> Atau dengan kata lain, konstitusi Indonesia tidak secara tegas menyatakan bahwa DPD adalah lembaga legislatif. Hal ini dapat terlihat dari frasa dalam pasal 20 A ayat (1) yaitu “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang”. Dalam frasa itu terlihat bahwa DPR sangat dominan dalam fungsi legislasi. Selain itu dalam pasal 20 ayat (1) dan (2), DPD tidak disebut dalam konteks kekuasaan membuat Undang-Undang.

<sup>119</sup> Ginandjar Kartasmita, *Bicameralisme di Indonesia*, DPD RI, Jakarta, 2006, hlm. 7

<sup>120</sup> Stephen Sherlock, Ben Reilly (ed), *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and Regions A Report on the Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*, Centre for Democratic Institution Policy Paper on Political Governance, 2006. Hlm. 5

Pada Pasal 22 C ayat (2) mengatakan bahwa jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan rakyat (DPR).<sup>121</sup> Jumlah tersebut merupakan hal yang di perdebatkan panjang dalam amandemen UUD1945, yang awalnya membagi bahwa setiap daerah jumlahnya sama, kemudian jumlah anggota DPD setengah sampai menjadi sepertiga anggota DPR. Berdasarkan pola hubungan antara *first chamber* dan *second chamber* oleh Lijphart, maka DPD atau *second chamber* termasuk dalam pola ini, yaitu jumlah komposisi anggota yang hanya sepertiga dari jumlah anggota DPR. Dengan kata lain, jumlah kamar kedua yang lebih kecil dibandingkan dengan kamar pertama. Hal tersebut jelas bahwa di satu sisi DPD dapat menjadi “pengimbang” bagi DPR dalam forum sidang MPR, namun terlihat ter subordinasi karena jumlah anggota DPD yang dibatasi paling tidak sepertiga anggota DPR, sedangkan segala keputusan MPR diambil dengan suara terbanyak (*voting*).

Sementara dalam hal kewenangan DPD mempunyai kewenangan yang berbeda dengan DPR, yaitu yang di atur dalam 22 D UUD 1945:<sup>122</sup>

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan

---

<sup>121</sup> Hamdan Zoelva dari F-PBB memberikan usulannya yaitu “...anggota DPD berjumlah lima orang yang dipilih oleh pemilihan umum yang langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil..” Sementara pandangan dari F-PDIP yang disampaikan oleh Pataniari Siahaan mengusulkan salah satu pasal 19, yaitu “poin ke empat, Jumlah anggota DPR sekurang-kurangnya dua kali jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah...”. dilanjutkan mengusulkan anggota DUD seperti dari anggota DPR. Atau begini saja Pak. Kalau memang keberatan dengan setengah, sepertiga bagaimana? Setiap provinsi sama, tapi tidak lebih dari sepertiga dari anggota DPR. Supaya tidak ada angka definitif. Hlm. 1166 Sementara pandangan berbeda Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB kurang setuju jika jumlah anggota DPR diperbandingkan dengan jumlah anggota DPD.Saya agak kurang setuju, kalau jumlah anggota DPR itu diperbandingkan dengan anggota DPD. “Karena kriterianya berbeda. Penentuan jumlah anggota DPR itu kan, ditentukan jumlah penduduk. Sedangkan DPD, anggotanya itu ditentukan provinsi yang dan diseragamkan sama, karena untuk perimbangan begitu. Jadi agak sulit, gitu, kalau kita menggunakan tolok ukur itu”. Dalam perdebatan tentang jumlah anggota DPD tersebut tidak dijelaskan secara gamblang alasan jumlah anggota DPD sepertiga dari jumlah anggota DPR. Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, *Op. Cit.* Hlm. 970

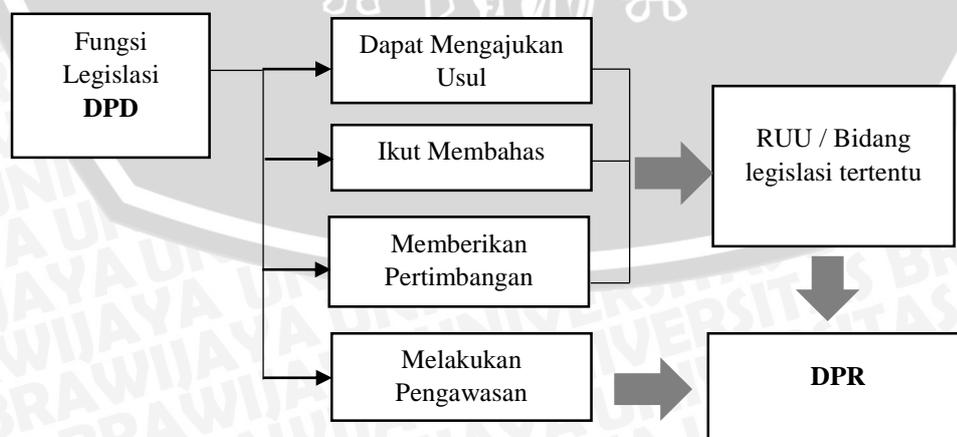
<sup>122</sup> Lihat pasal 22 D Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUDNRI) 1945

dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

- (2) 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.
- (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
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang

Terhadap pasal 22 D tersebut dapat diterjemahkan dalam bentuk bagan sebagai berikut:

**Bagan 4.1 Fungsi Legislasi DPD dalam UUD 1945**



Sumber: Ginanjar Kartasmita, *Dewan Perwakilan Daerah... Op. Cit.* Hlm. 77

Dalam pasal 22 D ayat (1) terdapat lima bidang rancangan undang-undang yang dapat diajukan DPD kepada DPR. yaitu berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pada awal pembentukannya memang beberapa fraksi berpendapat bahwa fungsi membentuk undang-undang harus berada lebih pada DPR, karena DPR dianggap dekat dengan rakyat.<sup>123</sup> Terkait ranah kewenangan Rancangan Undang-Undang DPD, beberapa fraksi berpendapat bahwa DPD hanya berada pada ranah otonomi daerah.<sup>124</sup> Namun menurut padangan Gregorius Seto Harianto dari Fraksi PDKB, DPD harus mempunyai kewenangan menerima dan menolak semua Rancangan Undang-Undang. Dengan pertimbangan

<sup>123</sup> Terkait dengan pembahasan Bab VII, Theo L. Sambuaga dari F-PG memberikan usulan sebagai berikut. "... Dalam hubungan ini, DPR merupakan kamar atau lembaga yang lebih dekat dengan rakyat dibandingkan dengan DUD maka bobot pembuatan undang-undang-nya lebih berada pada DPR dibanding kan dengan DUD..." *Ibid.* hlm.1096

<sup>124</sup> Hal ini pertama di usulkan oleh Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan pula rumusan bab dan pasal terkait dengan DPD, yang diusulkan oleh fraksinya, yaitu " pasal 22 Ayat (2): "Memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut APBN, otonomi daerah, hubungan kekuasaan antar Pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan pengubahan batas wilayah negara serta pengelolaan sumber daya alam sebelum diajukan untuk diundangkan oleh Presiden..."". awalnya DPD diusulkan mempunyai hak menyetujui. Dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945. *Op. Cit* Hlm. 1098. Sejalan dengan F-PG, Gregorius Seto Harianto dari F- PDKB mengatakan bahwa nantinya DPD hanya memiliki hak untuk menerima atau menolak RUU yang telah disetujui DPR sebagai berikut."... Kedua, di dalam kerangka penataan tugas wewenang antara DPR dan DPD, pada prinsipnya kami bisa memahami bahwa sistem *bicameral*. Hanya mungkin ada batasan yang lebih sederhana untuk DPD, malah DPD hanya memiliki hak untuk memberikan persetujuan atau menolak setiap Undang-Undang atau RUU yang sah telah disetujui oleh DPR...". Sementara dalam usul rumusanya yaitu "Pasal 19 Ayat (3): "Setiap RUU yang telah disetujui DPR harus dimintakan persetujuan dari DPD.". kata "Setiap RUU" yang di usulkan oleh F-PDKB dapat dimaknai bahwa DPD tidak dibatasi pada RUU tertentu. *Ibid.* hlm. 1103 pendapat berbeda diusulkan oleh Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan pendapat jika sekiranya DPD dilibatkan dalam penyusunan RUU bersama DPR. *Ibid.* hlm. 1110. Sementara padangan berbeda di kemukakan oleh Hendy Tjaswadi dari F-TNI/Polri menyampaikan pendapatnya terkait sistem lembaga perwakilan dan menegaskan tidak sependapat dengan usulan perubahan Utusan Daerah menjadi DPD.. Kemudian mengenai *bicameral* atau unikameral, ini kami mengarah kepada unikameral. *Ibid.* hlm. 1116

bahwa tidak ada satupun Undang-Undang yang nantinya tidak berkaitan dengan masalah daerah.<sup>125</sup>

Ada hal menarik yang harus dicermati dari pasal 22 D ayat (1). Yaitu tentang penggunaan kata “dapat” dalam mengajukan RUU. Menurut Bivitri Susanti dikutip oleh Saldi Isra, kata “dapat”<sup>126</sup> dalam pasal 22 D ayat (1) tersebut menjadikan DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang. Hal ini karena pasal 5 ayat (1) dan pasal 21 UUD 1945 presiden dan anggota DPR berhak<sup>127</sup> mengajukan rancangan undang-undang.<sup>128</sup> Oleh karena itu, bobot kata “berhak” cenderung lebih mempunyai dasar kewenangan yang tegas dalam mengajukan RUU, atau dengan kata lain presiden dan DPR berwenang mengajukan RUU. Sedangkan kata “dapat” sifatnya opsional, sehingga dapat dimaknai, DPD boleh mengajukan atau tidak mengajukan RUU.

Berlanjut ke Pasal 22 D ayat (2). Pasal tersebut mengatakan bahwa DPD ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah dan seterusnya, serta memberikan pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Pajak, Pendidikan, dan Agama. Pada rapat Tim

---

<sup>125</sup> Gregorius Seto Harianto, mewakili F-PDKB pada kesempatan tersebut mengusulkan agar wewenang menerima atau menolak RUU yang dimiliki oleh DPD berlaku untuk semua Undang-Undang. Sebagaimana disampaikan “...Kami mengusulkan seluruh Undang-Undang karena pada dasarnya setelah kami mencoba mengkajinya, tidak ada satu pun Undang-Undang yang pada akhirnya tidak berkaitan dengan masalah daerah. Misalnya saja kalau kita membuat Undang-Undang tentang Hankam...” *Ibid.* hlm. 1119

<sup>126</sup> Makna “dapat” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti mampu; sanggup; bisa; boleh; mungkin. (*online*), <http://kbbi.web.id/dapat>. (9 Mei 2014)

<sup>127</sup> Sedangkan makna “berhak” dalam Kamus besar bahasa Indonesia berarti: Kekuasaan untuk berbuat sesuatu (krn telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb): (*online*), <http://kbbi.web.id/dapat>. (9 Mei 2014)

<sup>128</sup> Saldi Isra, **Pergeseran Fungsi legislasi...**, *Op. Cit.* Hlm. 257

perumus yang membahas DPD pada Selasa, 6 Juni 2000, Ali Masykur Musa dari F-KB berpendapat bahwa fungsi dan kewenangan DPD dibedakan terutama hal legislasi, merkipun keduanya dipilih secara langsung oleh rakyat.<sup>129</sup> Hampir senada dengan Ali Masykur Musa, Hamdan Zoelva dari F-PPP, Theo L Sambuaga dari F-PG, A.M Lutfi dari F-Reformasi, serta Yusuf Muhammad dari F-KB mengatakan bahwa DPD mempunyai fungsi yang sama sebagaimana dimiliki oleh DPR dimana DPD bisa mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan daerah, Namun perannya tidak lebih besar dari DPR.<sup>130</sup> Jika dikaitkan dengan

<sup>129</sup> Ali Masykur Musa dari F-KB menyampaikan pendapat seharusnya fungsi dan kewenangan DPD dan DPR dibedakan terutama dalam hal legislasi meskipun keduanya dipilih langsung oleh rakyat: “Yang pertama, adalah ketika DPR itu tetap harus paling tidak mempunyai tiga fungsi utama itu legislasi, *budgeting*, dan *controlling*. Ini karena menjadi partner sebuah sistem ketatanegaraan dengan pemerintah. Untuk yang DPD, kita batasi pada dua, artinya fungsi legislasinya tidak ada. Jadi kontrolnya tetap ada tetapi berkaitan dengan masalah-masalah yang berkaitan dengan kebijakan Pemerintah di daerah itu, yang berkaitan dengan kepentingan langsung. Bagaimana dia untuk mengagregasi untuk kepentingan daerah seperti yang berkembang dalam masyarakat, misalkan otonominya atau perjanjian dengan daerah-daerah yang mempunyai daerah itu. Maka fungsi DPD atau DUD itu sama persis dengan Presiden dalam konteks bisa mengajukan RUU yang berkaitan dengan bidangnya itu...” *Ibid.* hlm. 1177

<sup>130</sup> Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan DPD mempunyai tiga fungsi sebagaimana yang dimiliki oleh DPR: “...Fungsi legislasi oleh DPD dia bisa mengajukan dan membuat membahas rencana Undang-Undang khusus berkaitan dengan otonomi, dalam hal ini pembentukan daerah, kemudian penggabungan dan pemekaran suatu daerah. Itu berkaitan dengan otonomi. Dia boleh membahas Undang-Undang setelah dia bahas kemudian disampaikan kepada DPR..., dalam hal Undang-Undang yang berkaitan dengan kepentingan yang terkait langsung dengan daerah misalnya masalah RAPBN, kemudian masalah yang berkaitan dengan fiskal. Kami sudah urut tadi ada empat-lima masalah yang berkaitan dengan itu. Mereka hanya menyetujui, jadi pembahasan itu dilakukan di DPR, kemudian setelah selesai di DPR diminta persetujuan dari DUD, apakah setuju atau tidak.” *Ibid.* hlm. 1178 Theo L. Sambuaga dari F-PG menyampaikan bahwa fraksinya mempunyai pendapat yang hampir sama dengan F-PBB, “...bahwa bobotnya kurang dibandingkan dengan DPR. Apa eksplisitnya, secara nyata ya itu secara nyata kita sebutkan sepanjang Undang-Undang itu menyangkut APBN, otonomi daerah, hubungan kekuasaan dan keuangan antara Pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, nah, ini memerlukan persetujuan dari DUD apabila dibahas di DPR. Tetapi di luar itu tidak memerlukan persetujuan DUD. Dia juga mempunyai hak membahas RUU, tetapi sudah tentu eksplisit juga disebut di situ sehingga memerlukan harus memerlukan persetujuan...” *Ibid.* hlm. 1179 A.M. Luthfi dari F-Reformasi menyampaikan pendapat bahwa DPD mempunyai hak legislasi sekaligus hak pengawasan: “Pada dasarnya DPR dan DPD itu punya hak legislasi.” Dan Yusuf Muhammad dari F-KB menilai wewenang yang diberikan kepada DPD adalah setengah hati: “Kelihatannya kita ini setengah hati memberikan wewenang kepada DPD. Sebab jika itu mau dimaksimalkan mungkin sampai kepada tingkat dan ratifikasi persetujuan undang-undang. Tetapi kami sendiri sependapat dengan pandangan yang memberikan wewenang terbatas itu. Sepakat untuk setengah hati. Kalau seperti itu maka saya pikir sampai kepada mengusulkan rancangan undang-undang, itu tidak apa-apa. *Ibid.* hlm. 1182

konsep sistem *bicameral*, maka pendapat beberapa fraksi tersebut mengarah ke bentuk *strong bicameral*. Hal sedikit berbeda disampaikan oleh Valina Singka Subekti dari F-UG, yang lebih cenderung agak lebih *soft*, dimana DPD/Utusan Daerah tidak punya hak mengajukan, tetapi hanya menyetujui. Hampir senada dengan Valina, Lukman Hakim Saifudin dari F-PPP menginginkan DPD sifatnya hanya memberi pertimbangan saja.<sup>131</sup> Sementara F-PDIP melalui Pataniari Siahaan menegaskan fraksinya tidak sepakat dengan *bicameral*.<sup>132</sup>

Dalam perkembangannya, dapat ditarik menjadi dua alternatif yang berkembang pada pembahasan mengenai fungsi legislasi DPD, yaitu *pertama*, usulan bahwa tentang penerapan sistem *bicameral* sebagaimana yang diusulkan oleh Theo L. Samboaga dari F-PG yaitu DPD sebagai badan yang mempunyai fungsi legislasi, karena Theo menganggap kalau hanya memberikan pertimbangan dan pertimbangan, maka itu bukan fungsi legislasi. Selain itu, supaya . *Kedua*, DPD hanya memiliki fungsi memberi pertimbangan yang disampaikan oleh Pataniari Siahaan dari F-PDIP, karena menganggap bahwa kepentingan daerah tidak hanya diwakili oleh DPD, melainkan juga ada DPRD I. Selain itu juga F-PPP

<sup>131</sup> Valina Singka Subekti dari F-UG mengomentari beberapa pendapat yang muncul: "... Tetapi kalau yang dari Fraksi Utusan Golongan itu tadi ada kemiripan tapi berbeda. Jadi *bicameral* dalam arti *soft*. Jadi artinya kami ingin memberikan hak legislasi yang terbatas kepada Utusan Daerah ya. Jadi, Utusan Daerah itu tidak punya hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. hanya dimintakan persetujuan atau penolakannya terhadap satu rancangan undang-undang, yang itu ada kaitannya dengan kepentingan daerah..." *Ibid.* hlm. 1180-1181, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP menginginkan agar DPD hanya bersifat memberi pertimbangan saja: "... Jadi dalam RUU tertentu, APBN, sumber daya alam, dan seterusnya itu yang khusus-khusus yang langsung berkaitan dengan daerah itu memberikan pertimbangan saja. Dia tidak ikut terlibat dalam perumusan undang-undang..., Ini menurut saya terlalu kuat begitu. Jadi seakan-akan dia mengatasi DPR..." *Ibid.* hlm. 1184

<sup>132</sup> Pataniari Siahaan dari F-PDIP menegaskan bahwa fraksinya tidak sepakat dengan *bicameral*. Oleh karenanya harus dibuatkan alternatif tersendiri: "... Pak, karena ini yang tertulis masih alternatif *bicameral*. Kami kan mengatakan, jadi usul kami supaya tidak hilang, kalau ini nanti kami terus tutup yang ada cuma ini Pak, sedangkan kita ini kan tidak setuju *bicameral*. Jadi, ini sebelah, ini tolong dikasih dua alternatif Pak, ini untuk *bicameral* seperti ini yang tidak *bicameral* ada lagi begitu maksudnya. *Ibid.* hlm. 1185

menambahkan bahwa dua kamar yang sama-sama mempunyai fungsi legislasi akan membuat Undang-Undang yang dihasilkan akan berlarut-larut. Sebagai tambahan, anggapan ekstrem bahwa DPD akan membuat daerah-daerah merdeka sendiri-sendiri sempat muncul.<sup>133</sup>

Dari kedua alternatif tersebut, pembahasan selanjutnya tempo perdebatan antara pendapat F-PG dan F-PDIP mulai menurun, Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP merepresentasikan pendapat yang berbeda sebagai berikut:

“Jadi, mungkin kalau mengikuti alur berpikir... Jadi saya mencoba merepresentasi usulan untuk kalangan yang *soft* ini, dengan mengikuti kerangka ini. Jadi memang ada *empat poin* juga. Misalkan yang *pertama*, kalau ini adalah mengajukan atau bahkan membahas, ini hanya mengajukan saja. Jadi yang *soft* itu hanya mengajukan RUU yang berkaitan dengan...,itu sama semuanya itu...,kepada DPR saja itu substansinya. Hanya dia tidak ikut membahas. Lalu yang *kedua*, tidak memberikan persetujuan tetapi memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan APBN dan yang secara langsung berkaitan dengan daerah. Jadi pertimbangan. Yang *ketiga*, jadi DPD itu substansinya dia hanya dalam kaitannya dengan RUU yang berkaitan dengan, berkaitan langsung dengan daerah, atau berkaitan dengan APBN. Itu DPD hanya memberikan persetujuan atau penolakan. Jadi dia tidak ikut membahas. Dia hanya menyetujui, menerima, atau menolak. Lalu yang *keempat*, dalam kaitannya menolak, jadi RUU itu ditolak oleh DPD maka diputuskan oleh MPR. Di bawa ke MPR, forumnya. Kira-kira begitu lah, empat substansi itu.”

Dari pendapat tersebut, Lukman Hakim mencoba mengakomodir kepentingan pandangan fraksi yang berseberangan tentang DPD dalam kerangka *bicameral* atau *unicameral*. Dari empat poin yang disebutkan, patut dicermati adalah poin pertama dan keempat. Yang memang secara matematis politis tentu tidak memberi ruang gerak kepada DPD. Sehingga terlihat bahwa kehendak

---

<sup>133</sup> Ali Masykur Musa menyampaikan pertanyaan kepada A.M. Luthfi sebagai berikut: “Saya tanya Pak, kalau ada konspirasi dari setengah plus satu dari DPD yang ada dan menyatakan inilah kita sendiri, merdeka sendiri-sendiri, misalkan, dan itu disepakati oleh DPD itu bagaimana?” *Ibid.* hlm. 1201.

pembuat UUD dalam waktu itu memang hanya untuk menampung aspirasi daerah melalui model *soft bicameral*, bukan menyuarakan aspirasi daerah dalam kebijakan pusat. Selanjutnya, proses pembahasan masih panjang dan dilanjutkan, Ali Masykur Musa menyampaikan pendapatnya yaitu terkait dengan fungsi memberikan pertimbangan kepada DPR tentang APBN dan Pajak.<sup>134</sup> Pembahasan mengenai penyusunan APBN selanjutnya terdapat pada rapat PAH I BP MPR ke-40, 7 Juni 2000. Dan tidak banyak yang berubah dari usulan awal.

Sampai pada Rapat PAH I BP MPR ke-51, 29 Juli 2000, dengan ketua Jakob Tobing dengan agenda pandangan akhir fraksi, tidak ada perubahan pendapat yang signifikan dari masing-masing fraksi tentang DPD, baik cara pemilihan melalui pemilu maupun kewenangannya, yaitu fungsi legislasi tetap pada DPR. Karena belum ada titik temu pada forum *lobbying*<sup>135</sup>. Hasil perubahan kedua tersebut dapat terlihat bahwa *original intent* tentang kewenangan DPD adalah hanya mendapatkan fungsi legislasi terbatas. Dimana kekuasaan legislasi tetap pada DPR sehingga pembahasan pada perubahan kedua materi tentang DPD masih belum diputuskan, dan dihasilkan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000 dimana materi kewenangan DPD dituangkan dalam pasal 22E sebagai berikut:<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Ali Masykur Musa menyampaikan pendapat sebagai berikut. “Ya, karena ada yang potensi ekonomi itu atas dasar jasa, kota jasa Pak, Jakarta, Bali. Yang kedua memberikan pertimbangan atas RUU yang diajukan kepada. . . , memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN....., yang berkaitan memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan pajak, serta semua hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah”. *Ibid.* hlm 1208

<sup>135</sup> Hasil pembahasan yang dilakukan oleh Komisi A dilaporkan dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR 2000, 15 Agustus 2000 yang dipimpin Ketua MPR/Ketua BP MPR, Amien Rais. Pada kesempatan itu, Ketua Komisi A, Jakob Tobing, melaporkan bahwa Bab tentang DPD termasuk dalam materi yang belum dapat diputuskan. Dengan demikian, materi tentang DPD belum diputuskan dalam Perubahan Kedua UUD 1945. Namun, MPR membuat Ketetapan Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan BP MPR RI Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Ibid.* hlm. 1264-1265

<sup>136</sup> *Ibid.* Hlm 1265-1266.

**Pasal 22E**

- (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.
- (2) **Alternatif 1:**  
Dewan Perwakilan Daerah **memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, 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.  
**Alternatif 2:**  
Dewan Perwakilan Daerah **memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, serta **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.
- (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 ekonomi, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak dan fiskal, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya berdasarkan putusan Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah apabila terbukti melakukan pengkhianatan terhadap negara, tindak pidana penyuapan, korupsi, dan tindak pidana lainnya yang diancam dengan hukuman pidana penjara lima tahun atau lebih, atau melakukan perbuatan yang tercela lainnya.

Pada masa perubahan ketiga UUD 1945 pada 5 September 2000 yang dipimpin oleh Ketua MPR/ Ketua BP MPR, Amien Rais. Pada rapat tersebut diputuskan pembentukan PAH I, PAH II, dan PAH Khusus BP MPR. Pembahasan mengenai DPD mulai dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR ke-12 dengan Ketua Jacob Tobing. Sebenarnya dalam pembahasan tentang DPD tersebut Tim Ahli telah memberikan gambaran tentang DPD sebagai salah satu instrumen parlemen *bicameral*, dimana Tim Ahli tidak sependapat dengan *draft* yang disampaikan dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000. Jimly Assidique sebagai salah satu anggota Tim Ahli mengusulkan BAB II sebagai “Kekuasaan Legislatif”. Kekuasaan legislatif tersebut dimaksudkan dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan kata lain, hal ini sesuai dengan konsep parlemen *bicameral*, dan merumuskan MPR hanya sebagai *join session* atau forum bersama saja antara DPR dan DPD.<sup>137</sup> Sementara hal senada disampaikan Afan Gaffar yang mengatakan bahwa seharusnya DPD mempunyai kekuasaan legislatif, karena menurutnya *draft* yang dibuat oleh Panitia *Ad Hoc* I memperlihatkan hanya DPR yang mempunyai *legislative power*.<sup>138</sup> Dalam teori yang dikemukakan oleh Arend Lijphart maka yang dipaparkan oleh Tim Ahli

<sup>137</sup> Jimly Assiddiqie, menyampaikan usulan Tim Ahli mengenai DPD sebagai salah satu kamar dalam parlemen sebagai berikut: “Bab II-nya kami mengusulkan ‘Kekuasaan Legislatif’...” Bahwa kekuasaan legislatif dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”. Dengan kata lain, kami mendukung ide untuk membentuk parlemen *bicameral* dengan nama Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, itu begitu Pak Kyai. ... Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sudah menjadi forum itu, itu berwenang untuk melakukan dua hal. Jadi, masih ada sisa dari kewenangan yang masih harus diputuskan dalam *joint session* atau Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai rapat gabungan antara DPR dengan Dewan Perwakilan Daerah. *Ibid.* hlm. 1273-1274

<sup>138</sup> Pada Rapat PAH I BP MPR ke-13, 24 April 2001, dengan Ketua Rapat Jakob Tobing, Anggota Tim Ahli Afan Gaffar, menyampaikan pendapat bahwa seharusnya DPD memiliki kekuasaan legislatif. *Draft* yang dibuat oleh Tim Ad Hoc I ini memperlihatkan bahwa hanya DPR yang punya *legislative power*, jelas kalau itu tidak menggunakan sistem *bicameral* dalam pengertian sebenarnya. Dua-duanya mempunyai hak kewajiban, tanggung jawab dan peranan serta fungsi yang sama. Dua-duanya berhak mengesahkan dan menginisiatifkan undang-undang, hanya saja kalau memang ada perbedaan maka dibentuk Tim Serasi di antara kedua lembaga itu. *Ibid.* hlm. 1283

merupakan bentuk dari *strong bicameralism*, karena menempatkan posisi DPR dan DPD sama kuat dalam fungsi legislasi.

Namun, paparan yang disampaikan Tim Ahli memicu banyak pertanyaan tentang model *bicameral*. Diantaranya mengenai keberadaan MPR dalam parlemen *bicameral*.<sup>139</sup> Apakah MPR ditempatkan sebagai sebuah institusi yang tetap (*establish*) atau hanya sekedar *join session* yang artinya MPR hanya ada apabila ada rapat gabungan antara DPR dan DPD. Sementara F-PDIP tetap pada pendapat awalnya, bahwa dalam pembahasan mengenai DPD, tidak harus selalu berangkat dari konsep *bicameral*, melainkan harus berangkat dari kondisi geografis dan realitas politik di Indonesia.<sup>140</sup> Sebagai tambahan tentang *soft bicameralism*, Jakob Tobing menyampaikan bahwa konsep negara Indonesia adalah *unitary republic* yang memperhatikan perbedaan-perbedaan yang ada, sehingga unsur pluralistis ditungkan dalam bentuk Dewan Perwakilan Daerah. dan menurutnya bahwa *strong-bicameralism* adanya pada negara federal.

Perbedaan pendapat mengenai format model *bicameral* antara Tim Ahli yang cenderung *strong* dan para anggota PAH I BP MPR yang lebih memformat *soft bicameralism* sampai pada PAH BP MPR ke-22, 17 Juli 2001 dengan ketua Jakob Tobing. Kemudian setelah dibahas kembali, selanjutnya perkembangan

---

<sup>139</sup> Hamdan Zoelva dari F-PBB menanyakan mekanisme antara DPD, DPR, dan MPR, sebagai berikut: "Yang pertama, pertanyaan mendasarnya, apakah MPR ini ditempatkan sebagai sebuah institusi negara yang *establish* (tetap), ataukah hanya sekedar sebagai *joint session*, artinya MPR itu ada, kalau ada rapat gabungan antara DPR dan DPD. Ataukah, memang dia *establish* dan diatur secara sendiri..." *Ibid.* hlm. 1276

<sup>140</sup> Pataniari Siahaan dari F-PDIP menyampaikan pendapatnya mengenai munculnya pemikiran tentang DPD sebagai berikut: "...Waktu itu pertimbangan DPD itu adalah kondisi demografi Indonesia, persebaran penduduknya tidak sama, itu persoalannya. Sehingga terjadi ketimpangan-ketimpangan kependudukan antara daerah dan pusat., ... Jadi, diantara kami PAH I sendiri ada yang berangkat dengan konsep harus segera *bicameral*, ada yang berangkat dari kondisi geografis dan realita politik. Jadi bukan selalu unit *bicameral*, *bicameral* atau kita ingin sebagainya. Karena kita memahami dengan sungguh-sungguh bahwa kondisi geografis kita dan kondisi sosial budaya yang begitu multi majemuk. *Ibid.* hlm. 1278

pembahasan mengenai DPD dilaporkan pada Rapat BP MPR ke-4 yang dipimpin ketua MPR, M Amien Rais. Pada rapat tersebut Jakob Tobing menyampaikan rumusan *draft* DPD pasal 22D sebagai berikut:

#### **Pasal 22D**

(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.

(2) Alternatif 1:

Dewan Perwakilan Daerah **memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak; pendidikan; agama; 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.

Alternatif 2:

Dewan Perwakilan Daerah **ikut membahas** Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, **serta memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Dalam rumusan yang disampaikan oleh Jakob Tobing tersebut tidak jauh berbeda dengan hasil perubahan kedua dalam TAP MPR Nomor IX/MPR/2000. Hanya menghilangkan kewenangan pemberian pertimbangan untuk fiskal. Hal ini memperjelas bahwa beberapa Fraksi dalam PAH I MPR menghendaki bentuk *soft bicameralism*.

Menurut Saldi Isra, Penolakan usulan memberikan wewenang kepada DPD ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, seperti terlihat dalam alternatif

1, sering dipersamakan dengan *Senate* di Amerika adalah hal yang berbeda. Di Amerika *Senate* dan *House of Representatives* (DPR) punya wewenang yang sama kuat. Dapat terlihat pada *article I Section I* Konstitusi Amerika Serikat menyatakan:

*all legislative Power herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*

Ketentuan tersebut jelas tidak membedakan rancangan Undang-Undang yang berasal dari *Senate* ataupun *House of Representatives*. sehingga di Amerika semua rancangan Undang-Undang (*Bill*) harus mendapatkan persetujuan *Senate* dan *House of Representatives*.<sup>141</sup> Artinya, *Senate* dan *House of Representatives*.

Pada akhirnya rumusan Komisi A tentang DPD dilaporkan dalam rapat paripurna ke 6 ST MPR dengan formulasi yang tidak jauh berbeda dengan yang dilaporkan pada BP MPR ke-4. Dan hasil tersebut disepakati oleh fraksi-fraksi MPR, yang intinya menyepakati tentang rumusan perubahan UUD 1945 tentang DPD, dan selanjutnya disahkan sebagai bagian dari perubahan ketiga UUD 1945, dalam BAB VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam pasal 22C dan 22D:<sup>142</sup>

#### **Pasal 22C**

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

<sup>141</sup> Saldi Isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi...**, *Op.Cit.* hlm. 252-253

<sup>142</sup> Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945... *Op. Cit.* Hlm. 1467

### Pasal 22D

- (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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah **ikut membahas** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta **memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

### A.2 Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Undang-Undang Organik ( UU No. 22 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 27 Tahun 2009, UU No. 12 Tahun 2011)

Pengaturan lebih terperinci mengenai fungsi legislasi DPD diatur dalam Undang-Undang organiknya, yaitu Nomor 22 Tahun 2003 yang kemudian diperbarui dalam Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), dan UU No. 10 Tahun 2004 yang kemudian diubah menjadi UU No 12 Tahun 2011. Berangkat dari UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD yaitu tentang awal bentuk susunan dan kedudukan DPD. Konsiderans mengingat dalam UU No. 22 /2003 huruf a<sup>143</sup> mengatakan bahwa untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat dan

---

<sup>143</sup> Lihat Konsiderans mengingat huruf a UU 22/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD

lembaga perwakilan daerah yang mampu mencerminkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah.

Dari konsiderans tersebut dapat terlihat bahwa pembentukan lembaga perwakilan merupakan cerminan untuk memperjuangkan aspirasi rakyat termasuk kepentingan daerah. UU 22/2003 ini terbentuk sebelum terbentuknya lembaga DPD, yaitu tahun 2004, sehingga pengaturannya pun otonomatis belum komprehensif. Dengan pengaturan yang terdapat dalam undang-undang ini, kewenangan konstitusional DPD cenderung terdistorsikan seperti terlihat dalam tabel 4.1 dibawah.

**Tabel 4.1 Fungsi legislasi DPD dalam UU No. 22 Tahun 2003**

No.	Aturan	Kelemahan
1.	<b>Pasal 26 ayat (1) huruf d</b> Memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang APBN dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Pajak, pendidikan dan agama.	Kata “memperhatikan” dalam pasal tersebut seolah pertimbangan DPD hanya sebagai syarat. Padahal pertimbangan tersebut harus dibahas dan apabila tidak digunakan harus ada alasan tertulis yang disampaikan kepada DPD.
2.	<b>Pasal 41</b> DPD mempunyai fungsi: a. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; b. Pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu	DPD dianggap hanya “ikut” dalam pembahasan (tidak”membahas” dalam arti turu memutuskan
3.	<b>Pasal 42 ayat (1)</b> DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah.	Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan Legislatif yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu Institusi yang mengajukan rancangan Undang-Undang.
4.	<b>Pasal 42 ayat (2)</b> DPD mengusulkan rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk ikut membahas sesuai tata tertib DPR	Ketentuan ini memberikan kekuasaan penuh kepada DPR untuk menentukan kapan DPD bisa diundang dan menentukan lebih jauh relasi antara DPR dan DPD dalam tatib DPR.
5.	<b>Pasal 42 ayat (3)</b> Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas	Ketentuan ini semakin mengecilkan fungsi legislasi dari DPD, karena DPD hanya dimasukan pada pembahasan

	rancangan Undang-Undang dimaksud dalam ayat (1) dengan pemerintah	pertama, atau pembahasan yang sesungguhnya dimulai.
6.	<b>Pasal 43 ayat (1)</b> 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 berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun pemerintah	Kata “ikut” membahas RUU membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Karena DPD bisa diibaratkan tidak punya fungsi legislasi yang mandiri.
7.	<b>Pasal 43 ayat (2)</b> DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I sesuai peraturan tata tertib DPR.	Ketentuan dalam pasal ini terlihat memang kewenangan legislasi DPD semakin kecil. Karena DPD dapat berpartisipasi dalam pembahasan RUU jika di Undang oleh DPR, dan sampai pada pembicaraan tingkat I. Selain itu terlihat disini bahwa DPR mendominasi hubungan kedua lembaga melalui Tatib DPR.
8.	<b>Pasal 43 ayat (3)</b> Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan bersama oleh DPR, DPD dan Pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan Undang-Undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.	Ketentuan ini merupakan elaborasi dari ketentuan sebelumnya yang semakin mengecilkan peranan DPD.
9.	<b>Pasal 43 ayat (4)</b> Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah.	Secara tidak langsung ketentuan ini menjadikan pandangan DPD sekedar “Pertimbangan” untuk pembahasan selanjutnya dengan Pemerintah.

Sumber : Saldi Isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi...** diolah. *Op.cit.* hlm. 260

Sebagaimana yang dikemukakan dalam UU 22/2003 tersebut, banyak kelemahan aturan yang menyangkut mengenai kedudukan fungsi legislasi DPD. Frasa “pengajuan usul” dalam pasal 41 huruf a UU 22/2003 menjadikan implikasi hukum yang berbeda. Kata “usul” akan berimplikasi bahwa usul RUU dari DPD masih perlu dilakukan serangkaian proses/mekanisme dalam internal lembaga DPR untuk menjadikannya sebagai RUU. Atau dengan kata lain “usul RUU” DPD disamakan dengan usul RUU dari anggota DPR yang masih memerlukan pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi untuk kemudian dibahas dan diputuskan ke rapat paripurna DPR apakah disetujui atau ditolak. Dalam

Undang-Undang tersebut juga tidak menjelaskan mekanisme bagaimana bentuk *feed back* dari DPR ketika RUU dari DPD ditolak. Kemudian, keterlibatan DPD hanya sampai pembahasan tingkat I sebagaimana pasal 43 ayat (2). Padahal memungkinkan untuk ikut dalam pembahasan sampai tingkat II, tetapi secara konstitusional tidak sampai pada tingkat persetujuan. Karena yang berwenang untuk memberikan persetujuan adalah DPR dan Presiden.

Dalam rezim yang sama dengan UU No. 22/2003, yaitu UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak terlalu membahas mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan menyangkut DPD secara terperinci. Artinya pengaturan mengenai peran legislasi DPD tidak dibahas secara *rigid*. Sehingga UU No. 10/2004 masih tidak memberi kejelasan terhadap peran DPD, karena banyak celah-celah kosong yang ada dalam UU 10/2004. Pasal 16 UU 10/2004 mengatakan bahwa Prolegnas hanya disusun oleh DPR dan Pemerintah melalui alat kelengkapan DPR bidang legislasi. Pasal tersebut jelas tidak ada kata “DPD” dalam pembuatan Prolegnas. Artinya walaupun prolegnas yang berhubungan dengan kewenangan DPD, lembaga ini tetap tidak dapat menyusun prolegnas. Disamping itu terlihat dalam pasal 16 ayat (2) dan (3) yang diturunkan dalam Perpres No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, bahwa DPR dan Presiden memiliki Instrumen kelengkapan legislasi khusus seperti pada pasal 6 ayat (1) dan (2) Prepres No. 61 /2005:<sup>144</sup>

- (1) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh Badan Legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri.

---

<sup>144</sup> Lihat Pasal 6 Perpres No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Terlihat dalam dua ayat tersebut, bahwa DPD tidak mempunyai Instrumen khusus dalam bidang legislasi. Dalam bidang legislasi DPD mempunyai Panitia Perancang Undang-Undang namun tugasnya dalam pasal 49 huruf a Tatib DPD hanya untuk merencanakan dan menyusun program prioritas pembahasan usul pembentukan rancangan Undang-Undang. Oleh karenanya dapat terlihat bahwa Panitia Perancang Undang-Undang mempunyai kewenangan yang sangat berbeda dengan Badan Legislasi DPR ataupun Menteri bidang legislasi dari Pemerintah.

Dalam penyusunan prolegnas di lingkungan DPR, Posisi DPD terlihat hanya sebagai pemberi pertimbangan. Hal ini terlihat dalam pasal 8 Perpres No. 61 /2005 menyatakan bahwa Badan Legislasi DPR mengkoordinasikan penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dan dapat meminta masukan atau bahan pertimbangan dari DPD dan/atau masyarakat. DPD dalam pasal tersebut juga diposisikan sejajar dengan masyarakat. Artinya hadirnya DPD dalam penyusunan prolegnas bersifat fakultatif dan penasehat DPR, karena DPD tidak difungsikan ikut menyusun prolegnas.

Menjawab berbagai persoalan tersebut, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang sekaligus menggantikan UU 22/2003 dan lahir juga UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3) yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004 . Memulai dengan UU No. 27 Tahun 2009, isi dalam Undang-Undang ini memang tampak beberapa perluasan partisipasi DPD dalam proses legislasi. Yaitu seperti pada pasal 146 ayat (1) menyatakan bahwa:

Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/ atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada DPR.

Berkenaan dalam pembahasan, UU 27 /2009 juga memberikan beberapa ruang, pada pembahasan tingkat I pasal 150 ayat (2) huruf b dan d menyatakan bahwa DPD menyampaikan pandangan dalam pengantar musyawarah setelah Presiden dan DPR menyampaikan penjelasan apabila rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD. Kemudian dalam pasal 150 ayat (4) huruf b mengatakan bahwa DPD ikut menyampaikan pendapat mini pada akhir pembicaraan tingkat I sebagaimana fraksi DPR. Dan dalam pembahasan tingkat II pasal 151 ayat (1) huruf a mengatakan pendapat mini DPD dilaporkan beserta hasil pembicaraan tingkat I.

Tidak hanya UU 27/2009, lahirnya UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga membawa perubahan sekaligus penyempurnaan terhadap UU 10/2004. Dalam UU 12/2011 secara umum memuat materi pokok yang tersusun secara sistematis, mulai dari asas pembentukan Peraturan perundang-undangan, jenis, heirarki, dan materi muatan, peraturan perundang-undangan dan seterusnya.<sup>145</sup> Selain itu juga pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan daerah kabupaten dan kota.

Namun perluasan yang tertuang dalam UU 27 /2009 dan UU 12/2011 tersebut sekaligus membawa harapan utopis bagi DPD kedepan, Paradigma legislasi DPD semakin terlihat tidak jelas dengan berbagai aturan yang ditambahkan dalam Undang-Undang tersebut, seperti dalam Tabel 4.2.

---

<sup>145</sup> Lihat BAB III Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Tabel 4.2 Kelemahan DPD dalam UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011

No	Materi Muatan yang Bertentangan dengan Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945		Kelemahan	Sinkronisasi
	UU No. 27 Tahun 2009	UU No. 12 Tahun 2011		
1.		<p><b>Pasal 18 huruf g</b>            Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar rancangan Undang-Undang didasarkan atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</li> <li>perintah Ketetapan Majelis permusyawaratan Rakyat;</li> <li>perintah Undang-Undang lainnya;</li> <li>sistem perencanaan pembangunan nasional;</li> <li>rencana pembangunan jangka panjang nasional;</li> <li>rencana pembangunan jangka menengah;</li> <li><b>rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan</b></li> <li>aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.</li> </ol>	<p>DPD terlihat jelas tidak diberikan ruang untuk ikut dalam penyusunan prolegnas. Dapat terlihat pada pasal 18 huruf g dimana renstra hanya didasarkan renstra pemerintah dan DPR.</p>	<p>Presiden dan DPR sama-sama memiliki hak untuk mengajukan RUU. Dalam hal ini, pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (2).</p> <p>Kata “dapat” diartikan kesanggupan untuk melakukan sesuatu. Artinya peluang yang sama seperti halnya Presiden dan DPR dalam mengajukan RUU. Jadi artinya kewenangan mengajukan seharusnya tidak dipersempit menjadi “usul RUU” sebagaimana hak anggota DPR yang terdapat dalam pasal 21 UUD 1945.</p> <p>Seharusnya RUU dari DPD sudah tidak memerlukan lagi “pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi di Baleg DPR, karena sudah melalui proses pembahasan internal lembaga DPD.</p>
		<p><b>Pasal 20</b>            (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.</p>	<p>Sekaligus memperjelas pada pasal 18 bahwa kewenangan prolegnas semakin tidak ada.</p>	<p>Terkait dengan prolegnas, prolegnas merupakan bentuk politik hukum legislasi yang mempunyai tanggung jawab untuk dibahas. Dan seharusnya posisi DPD dalam prolegnasi disetarakan dengan DPR terkait dengan daftar RUU yang</p>
		<p><b>Pasal 21</b>            (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan</p>	<p>Posisi DPD dalam Prolegnas hanya sekedar pemberi pertimbangan. Selain itu kedudukan DPD sebagai lembaga negara dipersamakan dengan fraksi DPR, alat kelengkapan DPR</p>	

		dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.	dan anggota DPR dalam memberi pertimbangan terhadap prolegnas.	menjadi kewenangan DPD dan sekaligus menyerap RUU yang menjadi aspirasi daerah. karena penyusunan prolegnas merupakan bagian dari implementasi frasa “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945.
		<b>Pasal 22</b> (1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.	Sampai pada hasil penyusunan prolegnas DPD memang tidak dilibatkan baik dalam penyusunan ataupun proses kesepakatan.	DPD secara yuridis kontitusional merupakan lembaga negara yang dalam pengajuan RUU mempunyai wewenanga yang sama dengan DPR walaupun hanya terkait RUU tertentu. Oleh karena itu seharusnya RUU yang berasal dari DPD haruslah tetap berasal dari DPD, bukan RUU dari DPD yang disetujui, maka akan menjadi RUU dari DPR seperti halnya pada pasal 147 ayat (1), (3) dan (4).
		<b>Pasal 23</b> (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau residen dapat mengajukan Rancangan Undang-undang di luar Prolegnas mencakup:	Pasal semakin menambah kekuasaan legislasi DPR. UU diluar prolegnas dapat diajukan oleh DPR dalam keadaan tertentu. Diluar pasal ini tidak diatur mekanisme DPD mengajukan RUU diluar prolegnas jika dalam keadaan memaksa.	Dan implikasi dari pasal 147 tersebut, maka DPD tidak berhak mengajukan RUU. Terbukti seperti dalam pasal 43 dan 46 UU 12/2011.
2.	<b>Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, dan e</b> (1) Badan Legislasi bertugas: b. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan <b>mempertimbangkan masukan dari DPD;</b> c. mengoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah; d. menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; e. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang	<b>Pasal 48 ayat (2) dan (4)</b> (2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. (4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.	Secara konstruksi kelembagaan, tentu pasal tersebut mencederai kedudukan DPD yang disetarakan dengan alat kelengkapan, komisi, dan anggota DPR. bahkan alat kelengkapan DPR, yaitu Badan Legislasi yang mempertimbangkan pandangan DPD, yang notabene bagian dari institusi DPR. Sehingga semangat <i>check and balances</i> semakin tidak terlihat.	

	<p>diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, <b>atau DPD</b> sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;</p> <p>f. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, <b>atau DPD</b> di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;</p>		
3.	<p><b>Pasal 143 ayat (5)</b> (5) Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.</p>		<p>Kandungan pasal 143 ayat (5) ini meniadakan peran DPD, jelas yang dimaksud RUU dalam pasal tersebut adalah semua RUU, walaupun menyakut kewenangan DPD.</p>
	<p><b>Pasal 144</b> Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.</p>		<p>Makna pasal 144 sama dengan pasal 143, namun hanya subjek yang mengajukan RUU yang berbeda.</p>
4.	<p><b>Pasal 147 ayat (1), (3) dan (4)</b> (1) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1) memberitahukan adanya usul rancangan undang-undang tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna. (3) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, rancangan undang-</p>		<p>RUU dari DPD bertransformasi menjadi RUU dari DPR bila RUU dari DPD disetujui oleh DPR. Pun ketika RUU tersebut dalam rapat paripurnya mendapat “persetujuan dengan pengubahan” tetap bertransformasi menjadi RUU dari DPR untuk disempurnakan oleh komisi, Badan Legislasi DPR atau panitia Khusus.</p>

	undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR. (4) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR.			
5.		<p><b>Pasal 43</b></p> <p>(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.</p> <p>(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.</p>	RUU dari DPD ditiadakan dalam ayat (1), namun di masukan dalam ayat (2) yaitu RUU berasal dari DPR. Sekaligus meniadakan model <i>bicameral</i> yang ingin diterapkan.	
		<p><b>Pasal 46</b></p> <p>(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.</p>	Adanya penyetaraan kewenangan legislasi DPD setara dengan fraksi, komisi bahkan anggota DPR. Maka secara konstitusional hal ini seperti sub-ordinate DPR.	
<b>No</b>	<b>Materi Muatan yang bertentangan dengan pasal 22 D ayat (2) 1945</b>		<b>Kelemahan</b>	<b>Sinkronisasi</b>
	<b>UU No. 27 Tahun 2009</b>	<b>UU No. 12 Tahun 2011</b>		
1.		<p><b>Pasal 65</b></p> <p>(1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.</p>	Jelas bahwa pembahasan dilakukan oleh Presiden dan DPR, padahal materi pembahasan merupakan kewenangan DPD. Dan keikutsertaan DPD hanya sampai pembahasan tingkat I, sebagaimana pasal 65 ayat (3) di pengantar musyawarah dan	Ketentuan pasal 22 D ayat (2) memeberikan kewenangan konstitusional DPD untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan SDA dan pusat sumber daya ekonomi

		<p>(2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>otonomi daerah;</li> <li>hubungan pusat dan daerah;</li> <li>pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;</li> <li>pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.</li> </ol> <p>(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.</p>	<p>pendapat mini, sementara dalam daftar inventaris masalah (DIM), DPD tidak dilibatkan.</p>	<p>lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> <p>“ikut membahas”, seharusnya yaitu keterlibatan DPD secara keseluruhan dalam pembahasan RUU sebelum tahap persetujuan, sepanjang RUU yang menyangkut kewenangan DPD.</p> <p>Artinya DPD harus diikuti dalam pembahasan tingkat I dan tingkat II sebelum sampai pada persetujuan antara DPR dan Presiden. Dalam tingkat I, DPD mengikut tiga tahapan proses, yaitu pengantar musyawarah, DIM dan Pendapat mini. Sementara dalam tingkat II, yaitu penyampaian pendapat mini.</p>
2.	<p><b>Pasal 150 ayat (3)</b></p> <p>(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.</li> <li>DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.</li> </ol>	<p><b>Pasal 68 ayat (3)</b></p> <p>(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau</li> <li>DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).</li> </ol>	<p>DIM merupakan tahapan inti dari pembahasan tingkat I. Pasal tersebut jelas mengecualikan keberadaan DPD dalam pembahasan secara keseluruhan.</p> <p>Selain itu dengan tidak diikuti sertakan dalam DIM, maka DPD akan meloncati tahap pembahasan yang kedua, yaitu pengantar musyawarah → DIM (tidak ikut) → Pendapat mini.</p> <p>Walaupun dalam pasal 68 ayat (3) huruf b ada peran DPD tetapi fungsinya hanya pemberi pertimbangan bagi DPR.</p>	<p>Selain itu perlu ditegaskan lagi bahwa keterlibatan DPD dalam pembahasan merupakan hal yang wajib, sepanjang RUU kewenangan DPD. Dan konsekuensi dari keterlibatan tersebut, maka DPR, DPD dan Presiden harus bersinergis, sehingga tidak memunculkan pasal 147 ayat (7) UU 27/2009 dan pasal 68 ayat (5) UU 12/2011.</p> <p>Penegasan kedudukan DPD pun perlu dilakukan, artinya kedudukan DPD dalam proses legislasi merupakan lembaga negara, ketika yang membahas lembaga negara, maka</p>
3.	<p><b>Pasal 147 ayat (7)</b></p> <p>(7) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat</p>	<p><b>Pasal 68 ayat (5)</b></p> <p>(5) Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan</p>	<p>Frasa “pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan” mengindikasikan bahwa keterlibatan</p>	

	kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan.	sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.	DPD tidak terlalu penting dalam pembahasan Undang-Undang. Padahal konstruksi wujud aspirasi kedaerahan ada pada DPD yang melakukan konsultasi langsung dengan perwakilan daerah.	yang sederajat dalam pembahasan adalah lembaga negara lain, bukan alat kelengkapan lembaga negara. Artinya harus dibenahi lagi posisi fraksi dalam mekanisme pembahasan.
	<b>Pasal 150 ayat (5)</b> (5) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d, dan/atau pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan.			Asas Kelembagaan atau Organ poembentuk yang tepat mengatakan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/ pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Jika tidak dapat dibatalkan atau batal demi hukum. Walaupun DPR dan Presiden merupakan lembaga yang berwenang dalam membuat peraturan perundang-undangan, namun jika tidak melibatkan DPD dalam pembahasan RUU tertentu, maka menurut penulis, asas tersebut tidak terpenuhi.
4.	<b>Pasal 71 huruf e</b> e. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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, dengan <b>mengikutsertakan DPD</b> sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden f. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas	<b>Pasal 70</b> (1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. (2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali <b>berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.</b>	“Mengikuti sertakan” DPD merupakan frasa yang yang jelas tidak relevan dalam pembahasan RUU yang menjadi ranah DPD. Kemudian frasa “memperhatikan” juga masih bias maknanya. Apakah diterima atau ditolak. Seharusnya harus ada mekanisme tentang pertimbangan DPD mengenai RUU APBN, pajak, agama.	

**Pasal 107 ayat (1)**

- (1) Badan Anggaran bertugas:
- a. membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
  - b. menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
  - c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;
  - d. melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
  - e. membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
  - f. membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Dalam pasal tersebut, tidak ada sama sekali kata “ pertimbangan DPD”. Sehingga dapat di tarik benang merah bahwa sifat dari pertimbangan DPD tidak dimasukan dalam agenda pembahasan RAPBN dan RUU terkait.

5.	<p><b>Pasal 150 ayat (4) huruf a,</b>  (4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <b>fraksi;</b></li> <li>b. DPD, apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e; dan</li> <li>c. Presiden.</li> </ol>	<p><b>Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, dan ayat (4) huruf a</b>  (2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau</li> <li>d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden.</li> </ol> <p>(4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. fraksi;</li> <li>b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2); dan</li> <li>c. Presiden.</li> </ol>	<p>Dalam pasal disamping semakin diperlebar kewenangan DPR dengan penyebutan Fraksi dalam hubungan dengan pemerintah dan DPD.</p> <p>Padahal dalam kelembagaan yang diatur dalam UUD 1945 jelas tidak diatur tentang fraksi. Seharusnya kalau memang disebut fraksi, lembaga negara yang lain juga menyebut alat kelengkapannya agar lebih seimbang. Karena fraksi merupakan alat kelengkapan DPR.</p>	
----	--	---	--	--

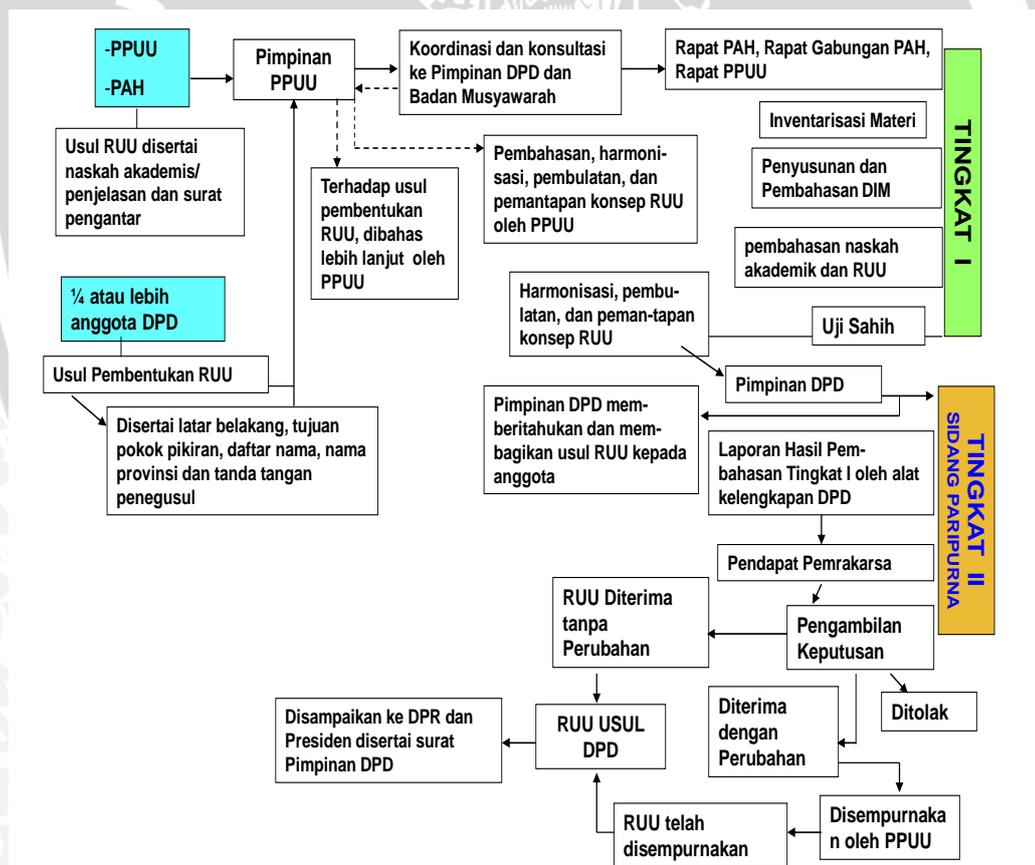
<p><b>Pasal 151 ayat (1) huruf a dan b</b> Pasal 151</p> <p>(1) Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:</p> <p>d. penyampaian laporan yang berisi proses, <b>pendapat mini fraksi</b>, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;</p> <p>e. pernyataan <b>persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi</b> dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna</p>	<p><b>Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta ayat (3)</b></p> <p>(1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:</p> <p>a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;</p> <p>b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan</p> <p>c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.</p> <p>(3) Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.</p>	-	
KELEMAHAN			
Kedudukan	Dapat Mengajukan	Ikut Membahas	Memberi Pertimbangan
<ul style="list-style-type: none"> <li>kedudukan DPD yang disetarakan dengan alat kelengkapan, komisi, dan anggota DPR. bahkan alat kelengkapan DPR, yaitu Badan Legislasi yang mempertimbangkan pandangan DPD, yang notabene bagian dari institusi DPR. Sehingga semangat <i>check and balances</i> semakin tidak terlihat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posisi DPD dalam Prolegnas hanya sekedar pemberi pertimbangan. Selain itu kedudukan DPD sebagai lembaga negara dipersamakan dengan fraksi DPR, alat kelengkapan DPR dan anggota DPR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dan keikutsertaan DPD hanya sampai pembahasan tingkat I, Selain itu dengan tidak diikuti sertakan dalam DIM, maka DPD akan meloncati tahap pembahasan yang kedua, yaitu pengantar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>frasa “memperhatikan” mempunyai bias makna. Apakah diterima atau ditolak. Seharusnya harus ada mekanisme tentang pertimbangan DPD mengenai RUU APBN, pajak, agama.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>Keberadaan DPD dianggap tidak ada oleh lembaga Presiden dan DPR dalam hal tidak adanya surat pemberitahuan ketika RUU berasal dari Presiden ataupun DPR.</li> <li>Adanya penyetaraan kewenangan legislasi DPD setara dengan fraksi, komisi bahkan anggota DPR.</li> <li>Penyebutan Fraksi dalam hubungan dengan pemerintah dan DPD.</li> </ul>	<p>dalam memberi pertimbangan terhadap prolegnas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>RUU dari DPD bertransformasi menjadi RUU dari DPR bila RUU dari DPD disetujui oleh DPR. Sehingga RUU hanya berasal dari DPR dan Presiden.</li> </ul>	<p>musyawarah → DIM (tidak ikut) → Pendapat mini.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Frasa “pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan” mengindikasikan bahwa keterlibatan DPD tidak terlalu penting dalam pembahasan Undang-Undang.</li> <li>Ketika pembahasan RUU yang menyangkut kewenangan DPD berasal dari Presiden ataupun DPR, maka kedua lembaga ini “mengikutsertakan” DPD.</li> </ul>	
---	---	--	--

Sumber: *bahan hukum primer*, diolah.

Tabel 4.2 telah menjelaskan mengenai fungsi legislasi tiga lembaga. Yakni DPR, DPD dan Presiden. Terlihat bahwa fungsi legislasi DPD semakin tidak ada dibandingkan dengan dua lembaga lainnya. Mekanisme legislasi dalam Pasal 48 ayat (2) dan (4) UU 12/2011 mengatakan bahwa usul RUU dari DPD masih harus dilakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Padahal dalam internal DPD (seperti dalam bagan 4.1) sudah dilakukan mekanisme yang panjang sebelum RUU diserahkan kepada DPR. Hal ini menurut penulis tidak masalah ketika RUU DPD tersebut tidak diputuskan dalam internal DPR untuk diterima, diterima dengan perubahan atau ditolak.

Bagan 4.2 Alur Legislasi Internal DPD



Sumber: *Perancangan Peraturan Negara*, <http://fhuiguide.files.wordpress.com>. (online). (1 juni 2014)

Selain itu perlunya harmonisasi antara UU 27/2009 dan juga UU 12/2011. Beberapa materi terlihat sudah diatur dalam UU 27/2009 dan masih diatur dalam UU 12/2011, yakni seperti pasal 143 ayat (5) UU 27/2009 “*Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden*” yang juga diatur dalam pasal 49 ayat (1) dalam UU 12/2011. Kemudian pasal 150 ayat (3) UU 27/2009:

- Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:
- a. Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
  - b. DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;

Yang juga diatur dalam pasal 68 ayat (3) UU 12/2011. Seyogyanya Pasal yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan kedepan harus diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan-Perundang-undangan, tidak dalam Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan.

Tidak hanya pada Undang-Undang Organik, Tatib DPR terlihat mendominasi hubungan fungsi antara DPR dan DPD secara mendetail, sementara dalam tatib DPD<sup>179</sup> hanya berisi regulasi umum seperti yang tertuang dalam UUD 1945 ditambah beberapa aturan mengenai kode etik. Dominasi tata tertib DPR terlihat Mulai pengaturan mengundang DPD untuk membahas rancangan undang-undang seperti yang tertuang dalam pasal 42 ayat (2) UU 22/2003, dan , kemudian dalam pasal 6 Tatib DPR huruf e yang mengatur mengani tugas dan wewenang DPR menegaskan bahwa:<sup>180</sup>

<sup>179</sup> Lihat tatib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib.

<sup>180</sup> Lihat Pasal 6 Huruf e Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPD RI/Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

Frasa “mengikutsertakan” dalam pasal 6 tersebut seolah-olah membuat DPD sebagai *participant* dalam proses pembahasan rancangan Undang-undang yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah. Padahal, rancangan Undang-Undang yang dibahas adalah RUU yang berkaitan dengan ranah kewenangan legislasi DPD. Seharusnya pembahasan dilakukan oleh tiga lembaga yaitu DPR, DPD dan pemerintah yang masing-masing mempunyai kedudukan sejajar dalam pembahasan.

Tidak hanya dalam huruf e, pada huruf f pada pasal 6<sup>181</sup> mengatakan bahwa DPR memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN, pajak, pendidikan, dan agama;. Kata memperhatikan dalam huruf f tersebut dapat terlihat bahwa pertimbangan DPD hanya sebatas materi perhatian. Selain itu, pertimbangan DPD dalam bentuk tertulis yang dijadikan bahan oleh DPR dalam pembahasan dengan pemerintah. Semestinya pertimbangan DPD disampaikan secara lisan oleh DPD dalam forum pembahasan antara DPR dan Pemerintah sebagai bentuk transparansi kinerja DPD sekaligus terlihat bahwa pertimbangan DPD digunakan atau tidak, yang terlihat dengan alasan yang logis.

Menurut Saldi Isra, seharusnya untuk fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, pengaturannya bersifat *Inter-chamber* dan merupakan muatan

---

<sup>181</sup> Lihat Pasal 6 Huruf f Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

peraturan di tingkat Undang-Undang.<sup>182</sup> artinya seharusnya bahwa tata tertib yang terkait dengan fungsi kedua kamar tersebut dibuat bersama-sama oleh kedua lembaga legislatif tersebut. sehingga memungkinkan untuk menutup celah kewenangan yang tidak sesuai dengan UUD 1945 dan Undang-Undang organiknya serta memaksimalkan koordinasi kedua lembaga tersebut.

Dalam tataran implementasi pun juga tidak jauh berbeda dengan tataran normatif. Yaitu 38 RUU yang dihasilkan selama dua periode dari DPD yang tidak ditindaklanjuti oleh DPR.<sup>183</sup> Selain itu tidak pernah ada penjelasan dari DPR tentang penindaklanjutannya. Oleh karenanya UU 27/2009 dan UU 12/2011 harus dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

### **A.3 Amar Putusan dan Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Pembatalan sebagian UU 27/2009 dan UU 12/2011.**

Latar belakang putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 mengenai pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang P3 yaitu adanya permohonan permohonan uji materiil yang diajukan oleh para pemohon yang merasa hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, dalam kaitannya dengan fungsi legislasi adalah pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945, telah dirugikan dengan berlakunya UU MD3 dan P3, yaitu mengenai fungsi legislasi DPD yang tidak selaras dengan amanat UUD 1945.

<sup>182</sup> Saldi Isra, **Pergeseran Fungsi Legislasi...**, *Op.Cit.* hlm. 261

<sup>183</sup> Ahammad Adhito Hatanto, 38 RUU dari DPD Tidak ditindaklanjuti DPR, <http://jaringnews.com/keadilan/umum/30295/-ruu-dari-dpd-tidak-ditindaklanjuti-dpr.> (online), (1 Juni 2014)

DPD pada saat mengajukan Pengujian Undang-Undang ke Mahkamah Konstitusi mempunyai *legal standing* yang kuat. Yaitu pertama, DPD memenuhi syarat sebagai pemohon dalam pengujian UU 27/2009 dan UU 12/2011 mengingat kedudukannya sebagai lembaga negara, yang diwakili oleh Irman Gusman, La Ode Ida dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas selaku pimpinan DPD yang bertindak atas nama DPD. Kedua, adanya kerugian konstitusional<sup>184</sup> yang dialami DPD, yaitu pada pasal 22D ayat (1) dan (2).

Permohonan DPD RI ke Mahkamah Konstitusi menyangkut lima isu hukum, yaitu; (1) kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU tertentu; (2) kewenangan DPD dalam ikut membahas RUU; (3) Kewenangan DPD dalam memberikan persetujuan atas RUU; (4) Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas; dan (5) kewenangan DPD dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU tertentu. Lima isu hukum tersebut adalah kewenangan DPD yang bersumber dari UUD 1945, namun bias dalam Undang-Undang organiknya. Dalam putusannya sembilan Hakim Konstitusi yang diketuai oleh Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa sebagian UU MD3 dan UU P3 bertentangan dengan UUD 1945, sebagaimana dituangkan dalam amar putusan pada tabel 4.3, yaitu:<sup>185</sup>

<sup>184</sup> Mahkamah Konstitusi, **Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007**, yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

<sup>185</sup> Mahkamah Konstitusi, **Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3**, Putusan No. 92/PUU-X/2012, hlm. 251

Tabel 4.3 Daftar Materi yang Bertentangan dan Tidak Berkekuatan Hukum Berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012

No	Materi Muatan UUD 1945	UU 27 Tahun 2009	UU No 12 Tahun 2011	Analisis
1.	Kewenangan “dapat mengajukan” dalam Pasal 22D ayat 1 UUD 1945	<p><b>Pasal 102 ayat (1):</b> huruf a sepanjang frasa “dengan mempertimbangkan masukan dari DPD”; 2) huruf d sepanjang frasa “...atau DPD”; 3) huruf e sepanjang frasa “...atau DPD”; 4) huruf h;</p> <p><b>Pasal 147;</b></p> <p><b>Pasal 143 ayat (5)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden <b>dan kepada pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan</b></p>	<p><b>Pasal 21 ayat (3)</b> sepanjang kata “DPD”; <b>Pasal 43 ayat (2);</b> <b>Pasal 45 ayat (1)</b> sepanjang frasa “... kepada DPR” <b>Pasal 46 ayat (1)</b> sepanjang frasa “... atau DPD”</p> <p><b>Pasal 48 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4)</b> ... pengharmonisasian, pemantapan konsepsi oleh alat kelengkapan DPR..</p> <p><b>Pasal 49 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden <b>dan kepada pimpinan DPD untuk 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</b></p>	<p>Mengembalikan posisi DPD sebagai <i>co-ordinate</i> DPR dalam fungsi legislasi, yaitu dalam pasal 102 ayat (1) huruf d, e dan h. Tidak berlakunya huruf a, maka membawa konsekuensi bahwa dalam Prolegnas fungsi DPD bukannya hanya “<i>advisor</i>” namun juga mengajukan dan membahas.</p> <p>Hal ini menghilangkan proses lanjutan ditingkat DPR ketika RUU usul dari DPD diajukan ke DPR. MK menyatakan secara keseluruhan materi dalam pasal 147 bertentangan dengan UUD 1945. Artinya RUU dari DPD akan tetap menjadi RUU DPD, serta penekanan terhadap keikutsertaan Pembahasan, karena masih membutuhkan formulasi <i>deadline</i> DPD menunjuk kelengkapannya dalam pembahasan.</p> <p>Penambahan tafsiran dalam frasa kata tersebut membawa konsekuensi yaitu adanya “kewajiban” dari DPR untuk melibatkan DPD dalam mekanisme penyusunan RUU tertentu.</p>

		<p>daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;</p>	<p>ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p>	
		<p><b>Pasal 144</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk 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</p>	<p><b>Pasal 50 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk 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</p>	<p>Penambahan tafsiran dalam frasa kata tersebut membawa konsekuensi yaitu adanya “kewajiban” dari Presiden untuk melibatkan DPD dalam mekanisme penyusunan RUU tertentu.</p>
		<p><b>Pasal 146 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden”;</p>	<p><b>Pasal 48 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden dan harus disertai Naskah Akademik”;</p>	<p>Penambahan frasa oleh MK memperjelas kedudukan RUU yang berasal dari DPD, yaitu sama dengan RUU yang berasal dari DPR dan Presiden.</p>
			<p><b>Pasal 18 huruf g</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “rencana kerja</p>	<p>Renstra merupakan bagian awal dalam menentukan politik hukum perundang-undangan kedepan, tafsiran MK yang menambahkan renstra DPD sesuai dengan</p>

		pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD”	pasal 22D ayat (1) karena merupakan bagian dari awal pembentukan Undang-Undang
		<b>Pasal 20 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah”	Sesuai dengan pasal 22D ayat (1), merupakan tahap awal pembentukan Undang-Undang, yang sebelumnya didominasi DPR dan Presiden, sementara DPD difungsikan sebagai pemberi pertimbangan.
		<b>Pasal 21 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi”	Penekanan keikutsertaan DPD dalam Penyusunan Prolegnas.
		<b>Pasal 22 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”	Penekanan keikutsertaan DPD dalam Penyusunan Prolegnas.
		<b>Pasal 23 ayat (2)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan</li> <li>b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus</li> </ul>	Penambahan kewenangan ini sekaligus memperluas kewenangan dan legitimasi DPD dalam mengajukan RUU dalam keadaan tertentu.

		menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;	
		<b>Pasal 43 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, <b>DPD</b> , atau Presiden.	Mengembalikan sesuai pasal 22D ayat (1), karena sebelumnya RUU dari DPD di setarakan dengan "Usul RUU" yang berasal dari alat Kelengkapan DPR.
		<b>Pasal 70 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, <b>dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang 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</b>	Penekanan Keikutsertaan DPD dalam Pembahasan yang menyangkut Undang-Undang yang menjadi kewenangannya. Dan penambahan frasa ini adalah konsekuensi dari "dapat mengajukan" yang berarti juga "dapat mencabut"
		<b>Pasal 70 ayat (2)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, <b>dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang 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</b>	Penambahan frasa disamping merupakan terobosan, bahwa DPD mempunyai kewenangan untuk memberikan persetujuan dalam penarikan RUU yang telah dibahas bersama Presiden dan DPR.  Hal ini membawa konsekuensi bahwa ketika tahap persetujuan (bukan RUU menjadi UU) masih berada di tahap pembahasan, DPD dapat memberikan persetujuan
		<b>Pasal 71 ayat (3)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Ketentuan	Pasal 71 menambah kewenangan DPD dalam mekanisme khusus tentang RUU

No	Materi Muatan UUD 1945	UU 27 Tahun 2009	UU No 12 Tahun 2011	Hasil Analisis
			<p>mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:</p> <p>Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, <b>atau DPD dalam hal Rancangan Undang- Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam.</b></p>	<p>tentang pencabutan Perpu.</p> <p>Walaupun memang kewenangan tersebut bagian dari pasal 22D ayat (1) UUD 1945</p>
2.	<p><b>Kewenangan “ikut membahas RUU..” dan “memberikan pertimbangan” sesuai pasal 22D ayat 2 UUD 1945</b></p>	<p><b>Pasal 148</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Tindak lanjut pembahasan rancangan undang- undang yang berasal dari DPR, <b>DPD</b>, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan”;</p> <p><b>Pasal 150 ayat (2) huruf b</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “<b>DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD</b>”;</p>	<p><b>Pasal 65 ayat (3)</b> ... keikutsertaan DPD hanya pada Pembahasan tingkat I</p> <p><b>Pasal 68 ayat (2)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:</p> <p>a. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;</p> <p>b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana</p>	<p>Mengembalikan posisi DPD sebagai <i>co-ordinate</i> DPR dalam model pembahasan tingkat I dan tingkat II</p> <p>Penambahan frasa oleh MK sekaligus meningkatkan peran DPD dalam setiap tahapan Pembahasan. Yaitu dalam tingkat I, pengantar musyawarah, DPD diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan jika RUU berasal dari DPD.</p> <p>Dalam pasal 150 ayat (2) juga terjadi inkonsistensi mengenai Kedudukan Presiden dan DPD yang disetarakan dengan “Fraksi” dalam tahap pengantar musyawarah ketika RUU berasal dari Presiden, sementara ketika RUU berasal</p>

		<p>dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;</li> <li>d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;</li> <li>e. <b>DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD”;</b></li> </ul>		<p>dari DPR, maka yang disebut adalah Preseiden, bukan alat kelengkapannya dalam bidang legislasi.</p>
		<p><b>Pasal 150 ayat (3)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.</li> <li>b. DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.</li> <li>c. <b>DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan</b></li> </ul>	<p><b>Pasal 68 ayat (3)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c. Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;</li> <li>d. DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;</li> <li>e. <b>DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD”;</b></li> </ul>	<p>DPD ikut dalam tahap Mengajukan daftar Inventaris Masalah (DIM) ketika RUU yang menyangkut kewenangan DPD berasal dari DPR dan Presiden. Hal ini sesuai dengan pendapat MK dalam frasa “ikut membahas” dalam pasal 22D ayat (2) UUD 1945 bahwa “membahas” yang dimaksud adalah mengikuti semua proses pembahasan, namun tidak sampai persetujuan.</p>

		<p>pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;</p>		
			<p><b>Pasal 88 ayat (1)</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ”Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, <b>DPD</b>, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang”</p>	<p>Penambahan frasa DPD sekaligus berimplikasi perlunya mengharmonisasikan Perpres No. 1 Tahun 2007 dimana penyebarluasan yang dilakukan oleh pemerintah saja.</p>
			<p><b>Pasal 89</b> bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, <b>DPD</b>, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;</li> <li>(2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.</li> <li>(3) <b>Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.</b></li> <li>(4) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa</li> </ol>	<p>DPD di beri ruang untuk penyebarluasan Prolegnas dan RUU dari DPD. Hal ini semakin mempermudah hubungan DPD dengan Konstituen.</p>

Sumber : Data Primer, diolah.

Putusan MK tersebut telah mengembalikan kedudukan DPD yaitu menempatkan kembali posisinya sebagai *co-legislator* disamping DPR, yang sebelumnya kewenangan legislasi tersebut terdistorsi oleh UU 27/2009 dan UU 12/2011 serta peraturan dibawahnya. Putusan MK ini juga mengembalikan kedudukan DPD dalam proses legislasi bersama DPR dan Pemerintah yang sekaligus akan memperkuat sistem *check and balances* dalam mekanisme legislasi. Oleh karenanya Putusan ini membawa visi dan harapan kedepan bagi DPD sebagai penyalur aspirasi daerah (*teritorial representation*).

Dalam putusannya No. No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah memberikan pertimbangan terkait Undang-Undang yang diujikan yang terbagi kedalam lima poin<sup>186</sup>, yaitu (1) kewenangan DPD mengajukan RUU, (2) kewenangan DPD dalam ikut membahas RUU, (3) kewenangan DPD dalam ikut menyetujui RUU, (4) keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas. (5) mengenai kewenangan dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU.

*Pertama*, berkaitan dengan Kewenangan DPD dalam mengajukan RUU tertentu.<sup>187</sup> Pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Menurut Mahkamah kata “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945 merupakan pilihan subjektif dari DPD yaitu “untuk mengajukan” ataupun “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan RU kewenangan DPD. Kata “dapat” juga bisa dimaknai sebagai hak dan/atau kewenangan. Sehingga menurut mahkamah kata “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dapat dimaknai sama dengan kewenangan konstitusional Presiden dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “*Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada*

---

<sup>186</sup> *Ibid*, hlm. 239-250

<sup>187</sup> *Ibid*. hlm. 244

*Dewan Perwakilan Rakyat*”. Sehingga kedudukan DPD sama dengan Presiden dan DPR dalam mengajukan RUU berkaitan dengan RUU kewenangan DPD. Konsekuensinya adalah RUU dari DPD ketika diajukan ke DPR dan disetujui haruslah tetap menjadi RUU dari DPD, bukan menjadi RUU dari DPR, sebagaimana Pasal 147 ayat (1), (3) dan (4) UU 27/2009.

*Kedua*, Mengenai kewenangan ikut membahas RUU<sup>188</sup>, dalam pembahasan DPD sebagai lembaga negara memiliki hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD. Frasa “ikut membahas” dalam pasal 22D ayat (2) karena pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara eksplisit bahwa setiap RUU yang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Hal ini wajar karena pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan lebih dahulu yaitu tahun 1999, sedangkan pasal 22D UUD 1945 disahkan pada perubahan ketiga, yaitu tahun 2001. Dengan demikian menurut Mahkamah, “ikut membahas” harus dimaknai bahwa pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak pembahasan tingkat I pada seluruh tahapan dan penyampaian pendapat pada tingkat II dalam rapat paripurna, sampai sebelum tahapan persetujuan. Sekaligus menambahkan bahwa RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan. Terakhir, pembahasan RUU dilakukan oleh lembaga negara, bukan fraksi.

*Ketiga*, Mengenai kewenangan ikut Menyetujui RUU.<sup>189</sup> Dalam hal pemberian persetujuan, mahkamah berpendapat bahwa DPD dapat saja ikut pembahasan dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas

---

<sup>188</sup> *Ibid.* hlm. 245

<sup>189</sup> *Ibid.* hlm. 247

RUU pada tingkat II, tetapi tidak memiliki hak untuk memberikan persetujuan. Pasal 20 ayat (2) menegaskan bahwa hanya DPR dan Presiden yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Selain itu kewenangan tersebut selaras dengan *original intent* pada saat pembahasan DPD perubahan ketiga.

*Keempat*, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas,<sup>190</sup> menurut mahkamah, penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yaitu pada frasa “*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang...*”. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan Program pembentukan Undang-Undang yang merupakan bagian yang tak bisa dipisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU sebagaimana yang dimiliki oleh DPD. Prolegnas merupakan skala prioritas dalam menentukan politik hukum nasional. Artinya RUU yang tidak masuk Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah bertentangan dengan pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

*Kelima*, terkait kewenangan memberikan pertimbangan terhadap RUU.<sup>191</sup> Menurut mahkamah “memberikan pertimbangan” sebagaimana dalam pasal 22D ayat (2) UUD 1945 tidak sama bobot wewenangnya dengan ikut membahas RUU. Hal ini berbeda dengan dalih pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 71 huruf f dan huruf g, serta Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 bermakna bias dan mengaburkan esensi Pemohon dalam proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangannya. Namun hal terpenting menurut mahkamah adalah bahwa DPR dan

---

<sup>190</sup> *Ibid.* hlm. 248

<sup>191</sup> *Ibid.* hlm. 249-250

Presiden wajib meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

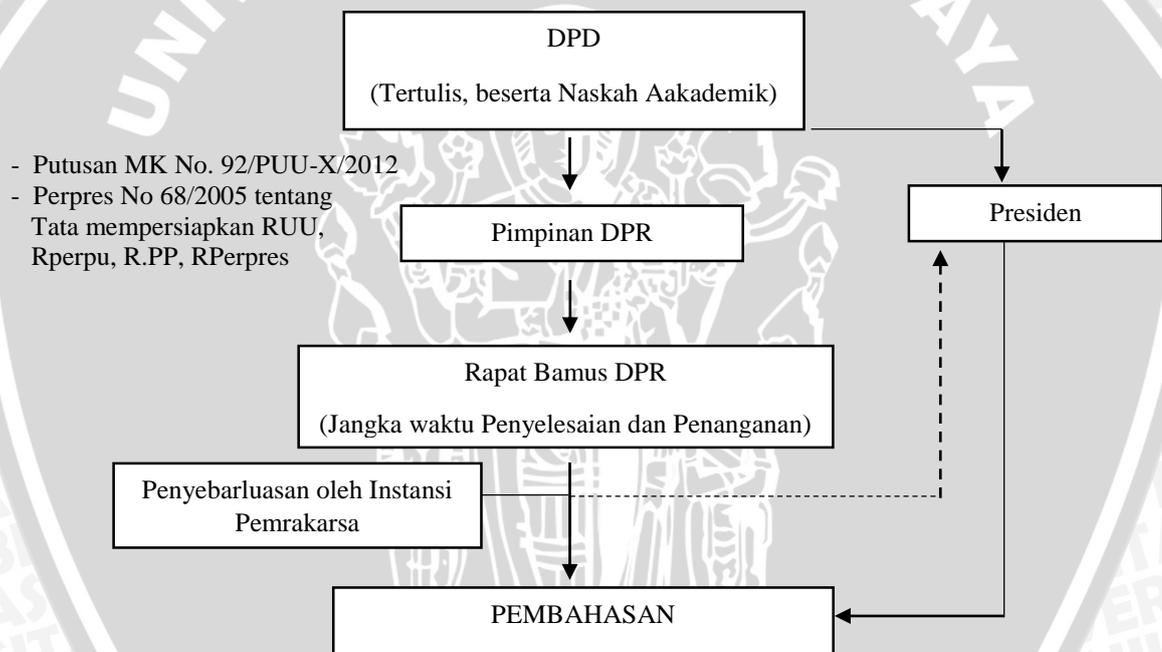
#### **A.4 Pergeseran Paradigma Legislasi DPD Setelah Keluarnya Putusan MK No. 92/PUU-X/2012**

Putusan MK mengenai Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mempunyai implikasi luas. Peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) ataupun Peraturan Presiden yang dibentuk mengacu pada UU MD3 dan UU P3 harus direvisi. Perpres No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional mengatur secara khusus tentang mekanisme Penyusunan Prolegnas menyangkut kewenangan DPD harus direvisi. Walaupun Perpres No 61 Tahun 2005 tidak merujuk kepada UU 12/2011, namun secara materi bertentangan dengan tafsiran MK tentang kewenangan DPD pasal 22D ayat (1). Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan perundang-undangan harus dilakukan perbaikan materi, karena dalam putusannya MK menambahkan kata “DPD” dalam pasal 89 UU 12/2011. Tatib DPR juga perlu untuk di revisi, mengingat banyak pengaturan hubungan DPR dan DPD di aturan dalam tatib tersebut, serta pengaturannya tentang pembentukan Undang-Undang.

Disamping berimplikasi terhadap Undang-Undang dan aturan dibawahnya yang harus direvisi. Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 juga menggeser paradigma legislasi DPD. Yaitu menyangkut tiga hal kewenangan DPD secara konstitusional,

yaitu *Pertama*, kewenangan DPD dalam mengajukan RUU diposisikan sama dengan DPR dan Pemerintah. Yaitu selaras dengan hal tersebut Laica Marzuki mengatakan bahwa kata “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) merupakan *constitutional choice*, jika DPD menggunakan haknya, maka sifatnya Imperatif.<sup>192</sup> Oleh karenanya dapat terlihat dalam tafsiran Mahkamah Konstitusi dalam pasal Pasal 43 ayat (1) UU 12/2011: “*Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, DPD, atau Presiden*”. Perubahan mekanisme dapat terlihat dalam bagan berikut.

**Bagan 4.3 Pengajuan RUU dari DPD berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012<sup>193</sup>**



Berdasarkan bagan tersebut, dapat terlihat pemangkasan mekanisme yang berbelit terhadap RUU yang berasal dari DPD, yaitu tanpa melalui

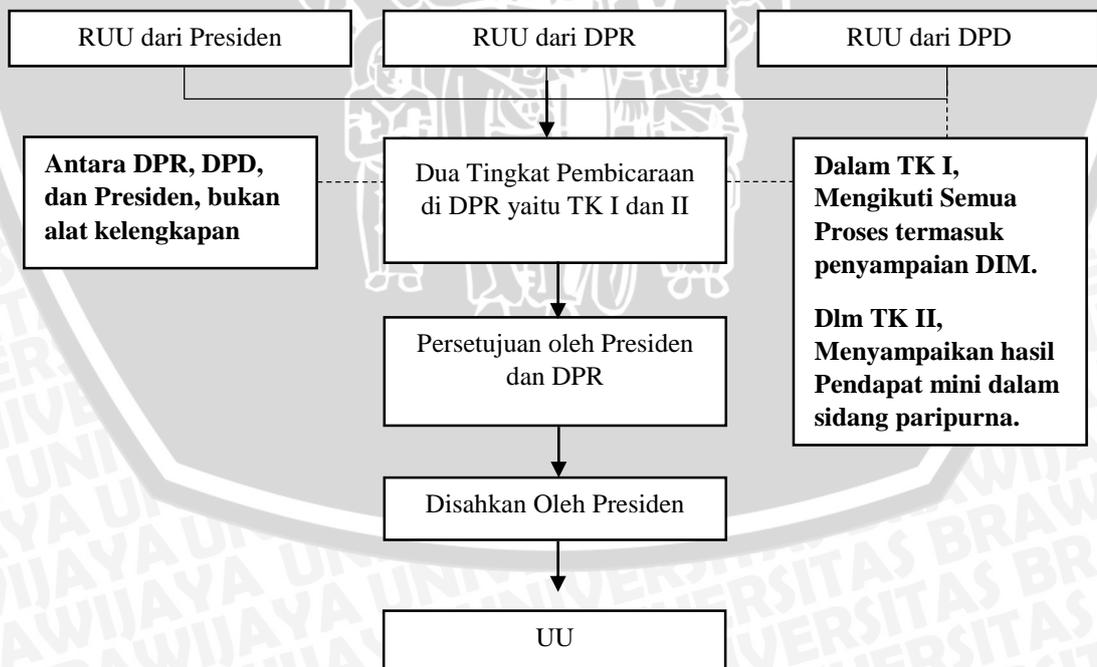
<sup>192</sup> Mahkamah Konstitusi, **Risalah Sidang Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945**, Jakarta, 1 November 2012. Hlm. 8

<sup>193</sup> Analisis Penulis terhadap Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012

pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang dilakukan Rancangan Undang-Undang yang dilakukan oleh alat Kelengkapan DPR. Atau singkatnya, tanpa melalui pembahasan Internal DPR. Model tersebut merupakan bentuk provisional dalam proses mengajukan rancangan undang-undang implikasi dari dibatalkannya pasal 147 UU 27/2009.

*Kedua*, kewenangan DPD ikut membahas RUU meliputi semua tahapan dan proses pembahasan RUU sampai dengan pembahasan tingkat II. Oleh karena itu pada tingkat I DPD berwenang menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas daftar inventaris masalah (DIM), serta menyampaikan pendapat mini. Dalam pembahasan tingkat II DPD juga berwenang menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II dalam rapat Paripurna sebelum pada tahap persetujuan. Dapat terlihat pada bagan berikut.

**Bagan 4.4 Proses Pembahasan RUU berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012<sup>194</sup>**



<sup>194</sup> Analisis Penulis

Dalam pengantar musyawarah, sesuai dengan tafsiran MK Pasal 68 ayat (2) huruf e UU 12/2011 mengatakan bahwa DPD memberikan penjelasan jika rancangan Undang-Undang berasal dari DPD sementara DPR dan Presiden dapat menyampaikan pandangannya. Sementara dalam Pasal 150 ayat (3) UU 27/2009 mengatakan bahwa DPD dapat mengajukan Daftar Inventaris Masalah atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR jika berkaitan dengan RUU ranah DPD. Hal ini sesuai dengan konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (terkait UU tertentu) dilakukan lembaga negara (Tripartit), sehingga Menurut Refli Harun dalam hal ini bagi DPR, seharusnya DIM diajukan oleh DPR bukan DIM diajukan oleh fraksi.<sup>195</sup> Dan tentunya ketika pembahasan kedepan masih melibatkan fraksi, maka akan menjadi proses yang inkonstitusional. Menambahkan, Saldi Isra menganggap DIM sebagai “mahkota” dalam membahas RUU.<sup>196</sup> Sehingga tahap penyampain DIM merupakan tahap yang penting dalam pembahasan tingkat I dan harus dilakukan antara lembaga.

Saldi Isra menambahkan, dengan dihapuskannya fraksi pada pembahasan antarlembaga, maka kinerja fraksi akan lebih fokus, *fair*, dan terbuka. Masyarakatpun dapat menilai kecenderungan dan kinerja tiap fraksi terhadap substansi RUU.<sup>197</sup> Artinya jika seringkali DPR menjadi tudingan ketika terjadi masalah pada substansi, maka pasca putusan MK, akan berpindah ke fraksi. Dengan demikian pembahasan di internal DPRpun menjadi lebih efektif.

---

<sup>195</sup> Rafli Harun, **Paradigma Baru Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi**, Constitutional & Erectoral Reform Center, Makalah disampaikan dalam Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Direktorat Litigasi Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 24 Juli 2013.

<sup>196</sup> Saldi Isra, **Paradigma Baru Legislasi**, artikel diterbitkan pada harian Kompas, 30 Mei 2013.

<sup>197</sup> *Ibid.*

Disamping itu, pembahasan RUU tertentu setelah putusan MK berimplikasi terhadap keikutsertaan DPD yang bersifat imperatif. Karena berdasarkan putusnya MK telah membatalkan terkait beberapa pasal yang menisbikan keikutsertaan DPD, seperti pada pasal 147 ayat (7) UU 27/2009 yang mengatakan bahwa setelah 60 hari DPD belum menunjuk alat kelengkapannya untuk membahas rancangan undang-undang, maka pembahasan tetap dilaksanakan. Akibatnya adalah tidak melibatkan DPD dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangannya akan menimbulkan cacat formil/ cacat prosedur. DPD akan mudah untuk membangun *legal standing* untuk mengajukan permohonan uji formal ke MK, dan jika dikabulkan, maka akan merontokan Undang-Undang secara keseluruhan.

*Ketiga*, DPD berwenang untuk menyusun Prolegnas. Kewenangan ini merupakan konsekuensi dari kewenangan mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Prolegnas merupakan Instrumen dalam perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan<sup>198</sup> yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.<sup>199</sup> Atau dengan kata lain prolegnas berisi skala prioritas program pembentukan Undang-Undang sebagai arah politik yang dijadikan dasar pembentukan hukum untuk mencapai tujuan.

---

<sup>198</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 mengatakan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undang melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

<sup>199</sup> Lihat Pasal 1 ayat (9) UU No. 12 tahun 2011.

Sebagai proses awal dasar penyusunan Prioritas RUU dalam Prolegnas, dapat terlihat penambahan Penafsiran MK pada Pasal 18 huruf g UU 12/2011 yaitu sepanjang tidak dimaknai “*rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR dan rencana strategis DPD*”. Sehingga terlihat bahwa RUU yang dibahas sudah terencana dari masing-masing lembaga. Dilanjutkan pada tahap penyusunan yang menambahkan kata DPD<sup>200</sup> dalam penyusunan. Dengan demikian, daftar RUU dari DPD tidak sekedar sebagai pemberi pertimbangan<sup>201</sup>, namun DPD juga ikut dalam penyusunan Prolegnas. Sehingga penyusunan Prolegnas dilakukan oleh tiga lembaga, yaitu DPR, DPD dan Presiden dalam internal masing-masing seperti dalam tabel 4.4, namun, untuk antar lembaga tetap dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR sebagaimana pasal 21 ayat (1) UU 12/2011<sup>202</sup> sebagai wujud keterpaduan penyusunan.

Berkaitan dengan penyusunan prolegnas tersebut, maka terjadi kekosongan hukum dalam hal badan dari DPD yang bertugas menyusun prolegnas. Bila di DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi sebagai penyusun prolegnas yang berasal dari DPR, dan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri hukum dan HAM, maka kedepan harus ada pengaturan tentang badan yang bertugas terlibat dalam penyusunan prolegnas, apakah itu Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD, atau badan lain.

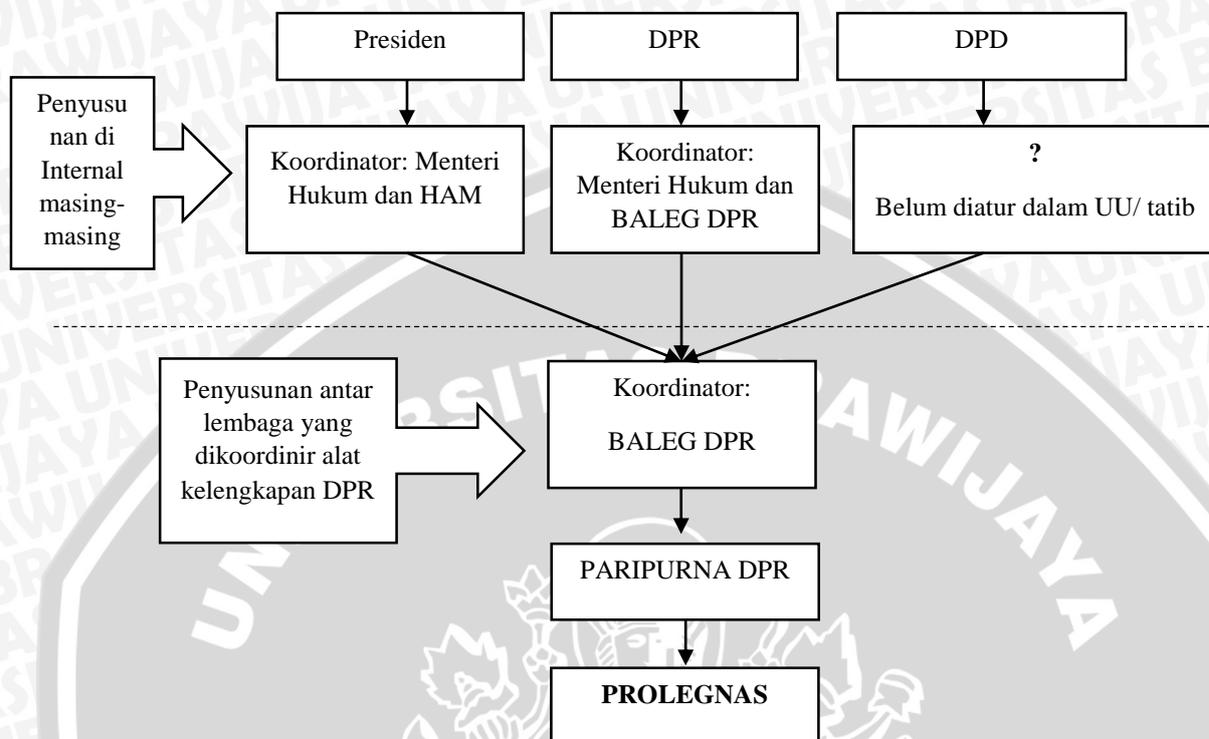
---

<sup>200</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 Pasal 20 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “*penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah*”;

<sup>201</sup> Lihat Pasal 21 ayat (3) UU No 12 Tahun 2011

<sup>202</sup> Putusan MK : Pasal 21 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “*penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi*”;

**Bagan 4.5 Penyusunan Prolegnas Pasca Putusan MK**



Sumber : Wicipto Setiadi, **Proses Penyusunan Prolegnas Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012**, materi disampaikan pada Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, Denpasar, 24 Juli 2013.

Tiga hal tersebut setidaknya harus dimaksimalkan sebagai penyambung aspirasi daerah dan perekat hubungan pusat dan daerah, sehingga meminimalisir kesenjangan pusat dan daerah. Ginanjar Kartasasmita menambahkan bahwa dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR.<sup>203</sup> Artinya seberapa efektif kewenangan yang diberikan dan pelaksanaannya dilapangan.

Beralih ke tujuan hukum, setiap aturan yang dibuat oleh pemerintah ataupun putusan yang dikeluarkan oleh lembaga yudisial pasti memiliki sasaran yang

<sup>203</sup> Ginanjar Kartasasmita, **Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan**. *Opcit.* Hlm. 81

dikehendaki. Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan menciptakan keseimbangan. Dalam mencapai tujuannya itu hukum bertugas membagi hak dan kewajiban antar perorangan didalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>204</sup> Dari paparan tersebut jika dikaitkan dengan putusan MK yang memberikan tafsiran mengenai kewenangan legislasi yang di miliki oleh DPD, dapat dikatakan bertujuan membagi wewenang antara DPR dan DPD kedalam konteks konstitusi dan mengatur cara memecahkan masalah yang selama ini timbul karena distorsi kekakuan aturan dalam UU 27/2009 dan UU 12/2011 dan regulasi dibawahnya.

Putusan MK yang mengembalikan sesuai amanat konstitusi tersebut juga memberikan kepastian hukum dalam hal kewenangannya. Dengan adanya putusan tersebut maka tercipta kepastian hukum baru yang memberikan kepada DPD untuk bertindak sesuai dengan hasil putusan tersebut. Dalam konteks ini adalah legitimasi dalam proses legislasi. dan seharusnya baik DPR dan Presiden juga harus menjalankan putusan tersebut sebagai bentuk menegajawantahkan negara hukum Indonesia. Oleh karenanya Putusan MK tersebut setidaknya menjadi pemicu perubahan UU 27/2009 dan 12/2011 kearah lebih prospektif.

Selain itu menurut teori etis, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan. Karena keadilan adalah pandangan subjektif terhadap penilaian suatu norma atau tindakan, maka Aristoteles memberikan batasan mengenai konsep keadilan kedalam dua model, yaitu, *justitia distributiva* dan *justitia commutativa*.<sup>205</sup> *Justitia*

---

<sup>204</sup> Sudikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum: Suatu Pengantar**, Yogyakarta, Liberty, 2007. Hlm. 77

<sup>205</sup> *Ibid.* hlm. 78

*distributiva* memandang bahwa subjek hukum harus mendapatkan sesuai hak dan jatahnya. Dengan kata lain keadilan model ini dapat dikatakan sebagai keadilan proporsional. Sementara *justitia comutativa* melihat subjek hukum harus diperlakukan sama, dalam hal tidak membedakan memperlakukan seseorang berdasarkan kedudukan dan sebagainya.<sup>206</sup>

Berkaitan dengan keadilan, dalam konteks kewenangan DPD maka *Justitia distributiva* menurut penulis sesuai dengan pokok bahasan. Keadilan proposional mengharuskan hukum memberikan proporsi yang sesuai dengan tujuan awal pembentukan DPD yaitu dapat menjadi lembaga yang membangun aspirasi daerah dan mengintegrasikannya dalam kebijakan pusat. Putusan MK tersebut memberikan keadilan dalam kaitannya dengan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Namun apabila keadilan yang diberikan oleh konstitusi masih belum bisa menjembatani filosofi pembentukan DPD, maka secara proporsional kewenangan DPD harus ditambah.

Sementara menurut teori utilitas yang dianut Jeremi bentham, hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of the greatest number*).<sup>207</sup> Atau singkatnya, tujuan hukum adalah kemanfaatan. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa kemanfaatan dalam konteks lahirnya putusan ini adalah DPD dapat menjalankan fungsinya sebagai pembangun aspirasi daerah. dengan lahirnya putusan ini, paling tidak meminimalisir Undang-Undang yang akan menimbulkan dampak kerugian bagi daerah, serta dapat mengajukan Undang-Undang yang berorientasi pada

---

<sup>206</sup> *Ibid.* hlm. 79

<sup>207</sup> *Ibid.* hlm. 80

kepentingan daerah. Implikasinya adalah keinginan daerah dapat teringrasikan dengan kebijakan pusat sehingga perspektif daerah semakin jelas.

## **B. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis**

Dalam negara demokrasi yang berdasarkan konstitusi (demokrasi konstitusional) semua lembaga negara, terutama dalam lingkup kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus diberikan proporsi yang proporsional. Selain itu masing-masing lembaga negara dengan fungsinya harus menunjukkan peran yang signifikan, sehingga tercipta sebuah kontestasi peran yang sehat dalam menjalankan fungsinya. Dominasi peran suatu lembaga terhadap lembaga negara lain tidak dibenarkan dalam negara demokrasi.<sup>208</sup> Perubahan yang dikehendaki Indonesia dalam konteks demokratis adalah untuk mewujudkan stabilitas nasional yang inheren (melekat), bukan stabilitas semu yang ditopang pola kekuasaan sentralistik dan sarat potensi konflik, namun kearah kekuasaan desentralistik.

Disamping itu terkait kewenangan legislasi, seharusnya sebelum membahas mengenai kewenangan formal dalam Undang-undang, yang harus dilakukan oleh anggota DPD pertama adalah memahami keberadaannya sebagai wakil-wakil daerah yang tentunya harus mengenal karakter daerahnya. DPD secara prosedural formal memang mewakili daerah-daerahnya, namun secara substansial-material mewakili pemerintah dan rakyat di daerah itu sebagai wakil daerah.<sup>209</sup> jadi anggota

---

<sup>208</sup> John Pieris, Aryanti Baramuli Putri, **Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: beberapa langkah strategis Kajian Hukum Tata Negara dan Politik (Memotong Spiral kekuasaan)**, Jakarta, Pelangi Cendikia, 2009. Hlm. 228

<sup>209</sup> *Ibid.*

DPD ketika terpilih akan mempunyai tanggung jawab moral dan politik yang besar kepada daerahnya.

Dalam konteks hubungan pusat daerah, DPD diharapkan sebagai jembatan yang menghubungkan keinginan daerah dalam kebijakan di pusat. Kaitannya adalah dengan otonomi daerah, DPD memungkinkan daerah terlibat tawar-menawar secara kolektif dengan pusat, juga akan membantu penciptaan perjanjian sementara antara pusat dengan daerah yang kaya yang tidak memberikan keuntungan bagi daerah yang miskin, sehingga DPD kedepan dapat mendorong laju desentralisasi, khususnya desentralisasi sektoral.<sup>210</sup>

### **B.1 Problematika Empiris DPD dalam Proses Legislasi**

DPD dapat dikatakan sebagai lembaga baru yang berdiri setelah amandemen ketiga UUD 1945. Lembaga baru ketika dikatakan belum optimal dalam penyelenggaraannya dapat dikatakan wajar. Apalagi dengan kewenangan yang terbatas yang dilekatkan dalam lembaga ini baik wewenang legislasi, anggaran maupun pengawasan. Namun kedepan problematika ini tetap harus diselesaikan sejajar dengan evaluasi berkala. Berbagai kendala internal maupun eksternal harus segera diselesaikan segera kedepan agar DPD memiliki marwah dalam mendampingi DPR (*co-legislator*) di Indonesia. Berikut adalah problematika yang akan penulis sampaikan terkait tidak optimalnya kinerja DPD dalam satu dekade ini.

Satjipto Raharjo menyatakan bahwa proses pembentukan hukum pada intinya terdiri atas dua golongan besar yaitu tahap *sosiologis (socio-politis)* dan

---

<sup>210</sup> Hari Sabarno, **Untaian Pemikiran Otonomi Daerah: Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa**, Jakarta, Sinar Grafika, 2008. Hlm. 29

*tahap yuridis*.<sup>211</sup> Dalam proses sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa kedalam agenda yuridis. Dengan demikian maka pra-legislasi merupakan bagian penting dari pembentukan Undang-Undang. Dalam tahap sosio-politis, gagasan awal bahwa suatu hal perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat.<sup>212</sup> Oleh karena itu pada tahap sosio-politis bahan Undang-Undang harus dimatangkan sampai menjadi RUU yang siap diperdebatkan di tingkat parlemen.

### **B.1.1 Problematika Internal DPD**

Dalam mengkaji problematika internal DPD dalam proses legislasi, salah satu fungsi parlemen dirumuskan melalui tahapan tertentu dan dilengkapi dengan metode voting didalam internal DPD untuk mengambil keputusan dari usul rancangan Undang-Undang dari anggota DPD sampai ke rancangan undang-undang yang berasal dari lembaga DPD. Dalam mengukur kapasitas legislasi DPD berarti menelaah setiap tahapan dalam legislasi internal DPD dan melihat elemen paling esensial, baik dari segi aktor maupun kelembagaan legislasi. Atau dapat dikatakan sejauh mana aktor dan kelembagaan legislasi mampu merefleksikan proses pembentukan legislasi ideal yang berpihak pada publik di daerah dan bagaimana ruang-ruang partisipasinya dapat diwadahi.

Menurut Muhammad Mihradi, kapasitas legislasi ukurannya dapat dilihat dari segi aktor maupun kelembagaan, ukurannya bisa dari (1) kuantitas dan (2)

---

<sup>211</sup> Anis Ibrahim, **Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Peraturan daerah di Jawa Timur**, Disertasi Program Doktor Universitas Diponegoro, Semarang, 2008. Hlm. 165

<sup>212</sup> *Ibid*

Kualitas produk hukum.<sup>213</sup> *Pertama*, segi kuantitas produk hukum, dapat dilihat berapa jumlah rata-rata usul rancangan undang-undang oleh anggota (target) yang disetujui untuk menjadi RUU dari lembaga DPD (hasil). Sedangkan dari segi kualitas produk RUU DPD, menurut Koordinator Forum Indonesia Transparansi Anggaran (FITRA), Uchok Sky Khadafi, sulit untuk mengukur kinerja DPD, karena kewenangan tidak jelas.<sup>214</sup> Selain itu, karena aturan dalam UU 27/2009 dan UU 12/2011 mewajibkan RUU DPD memasuki mekanisme harmonisasi dan pematapan di BALEG DPR RI.

**Tabel 4.4 Capaian Kinerja Legislasi DPD RI Tahun 2011, 2012, dan 2013<sup>215</sup>**

No	Indikator Kinerja	Target			Realisasi			Capaian (%)		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
1.	Jumlah judul RUU dalam keputusan DPD RI tentang usul Program Legislasi Nasional DPD yang disampaikan kepada DPR RI	54 Judul RUU	57 Judul RUU	45 Judul RUU	54 Judul RUU	46 Judul RUU	23 Judul RUU	100	81	51,1 2
2.	Jumlah Keputusan DPD RI tentang RUU usul Inisiatif DPD yang disampaikan kepada DPR RI	7 Keput usan	9 Keput usan	9 keput usan	7 Keput usan	9 Keput usan	10 Keput usan	100	100	111, 11
3.	Jumlah keputusan DPD RI tentang pandangan dan pendapat DPD terhadap suatu RUU dan Pertimbangan DPD terhadap RUU tentang Pajak, pendidikan, agama yang disampaikan kepada DPR RI	19 keput usan	8 Keput usan	18 keput usan	19 Keput usan	43 keput usan	26 Keput usan	100	538	144, 44

<sup>213</sup> R. Muhammad Miharadi dkk, **Menimbang Kapasitas Legislasi: Studi penguatan Kapasitas Legislasi yang Partisipatif**, Forum Kajian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pakuan, bekerja sama dengan Pusat Telaah dan Informasi Regional dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2006. Hlm. 35

<sup>214</sup> <http://infojambi.com/nasional/440-kewenangan-tak-jelas,-sulit-mengukur-kinerja-dpd.html>. (online). (13 Juli 2014)

<sup>215</sup> Sekretariat jendral DPD RI, **Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) Tahun 2012 dan 2013**, diolah.

Dari tabel 4.4 diatas dapat terlihat bahwa secara persentasi capaian kinerja DPD RI dalam tiga tahun terakhir mengalami penurunan, terutama dalam jumlah judul RUU yang diajukan dalam prolegnas di DPR RI yaitu yang paling rendah adalah tahun 2013 dimana targetnya 45 judul RUU namun yang terealisasi hanya 23 judul RUU. Dinamika politik yang berkembang pada tahun berjalan membuat kinerja DPD dalam legislasi, penganggaran dan pengawasan berfluktuasi, atau tidak terjadi peningkatan dari tahun ke tahun. Namun untuk RUU inisiatif DPD pandangan DPD terhadap RUU dan pertimbangan DPD terhadap RUU Pajak, pendidikan, agama yang disampaikan kepada DPR RI relatif stabil. Dari tiga indikator diatas dimaksudkan untuk mencapai sasaran kualitas dukungan teknis persidangan dan substansi/materi sidang DPD RI yang lebih efektif.

Disamping itu yang menarik dicermati adalah penentuan target RUU usul inisiatif DPD yang disampaikan pada DPR RI. Dalam melihat jumlah target 7 Keputusan tahun 2011, 9 dan 10 keputusan masing-masing pada tahun 2012 dan 2013. Penulis memandang jumlah target yang ditetapkan relatif kecil dibandingkan dengan rasio jumlah judul RUU yang di ajukan untuk prolegnas di DPR RI. Hal ini dapat terlihat dari jumlah judul RUU yang diberikan kepada DPR RI Pertahunnya yaitu mencapai 54 judul RUU tahun 2011, kemudian 46 judul RUU tahun 2012 dan 23 judul RUU pada Tahun 2013. Artinya dalam tiga tahun tersebut, RUU inisiatif DPD total hanya sekitar 21,13 % dari jumlah judul RUU yang diberikan pada penyusunan prolegnas di DPR RI. Hal ini menunjukkan bahwa target kinerja dan keahlian pelaksanaan fungsi legislasi lembaga DPD RI masih relatif rendah. Walaupun secara capaian sudah mencapai rata-rata 80 % dari target yang sudah ditentukan oleh DPD.

*Kedua*, dari segi kualitas dapat dilacak bagaimana kualitas rancangan undang-undang yang dihasilkan dilihat dari dan partisipasi publik. Partisipasi publik yang bagus akan menghasilkan produk hukum yang berkualitas. Karena mencerminkan produk hukum yang diinginkan oleh publik. Menurut John Pieris<sup>216</sup>, pemilihan DPD dilakukan melalui pemilihan langsung dalam artian memilih orang, bukan memilih partai politik, walaupun tidak jarang bahwa anggota DPD merupakan anggota partai politik. konsekuensi positif dari pemilihan itu adalah adanya komunikasi intensif dari anggota DPD dengan konstituen, karena hubungan orang dengan orang akan menyebabkan interaksi politik menjadi lebih baik. Secara sendiri maupun bersama-sama anggota DPD seharusnya bisa menjadi penggerak politik yang demokratis dan egaliter.

Menurut Peneliti *Institute for Research and Empowering* (IRE), Abdur Rozaki, pola hubungan DPD dengan konstituen dalam mengembangkan fungsi representasi di parlemen masih belum berjalan baik. Hal ini didasarkan pada tiga hal, yaitu:<sup>217</sup>

- a. Anggota DPD lebih fokus merawat konstituen yang menjadi pendukung utama saat pencalonan, sehingga cenderung mengabaikan aspirasi warga yang berada diluar basis pendukungnya. Hal ini dapat dilihat dari pemilihan lokasi daerah yang dikunjungi pada saat masa reses, yaitu pada daerah basis pendukungnya saja. Sehingga belum mengarah pada kepentingan warga secara keseluruhan.

---

<sup>216</sup> John Pieris Aryanti Baramuli Putri, **Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia:...** *Op. Cit* hlm. 36

<sup>217</sup> Abdur Rozaki, **Mengkritisi Hubungan Kerja DPD dengan Konstituen**, artikel dipublikasikan dalam Koran Tempo, 19 Juli 2013

- b. Anggota DPD minim inisiasi untuk mengembangkan jejaring konstituensi antara warga dengan pemangku kebijakan di daerah (kabupaten/kota dan provinsi) dalam mengintegrasikan aspirasi daerah untuk dibawa di tingkat nasional. Sebagai contoh yaitu konflik warga dan pemerintah daerah dalam pengelolaan SDA pasir besi di Kulon Progo, Yogyakarta. Pembangunan infrastruktur jalan tol-Tahura yang terhenti karena melewati hutan konservasi.
- c. Belum maksimalnya fungsi kesetariatan di daerah, sehingga proses penyampaian aspirasi konstituen kepada anggota DPD belum berjalan dengan baik.

*Ketiga*, terkait hubungan DPD dengan lembaga daerah, yaitu DPRD dan Pemerintah daerah. sebagai lembaga perwakilan, DPD memiliki peran dan tugas dalam menjembatani berbagai kepentingan yang ada di masyarakat daerah dan di nasional. Mengaitkan dengan masyarakat di daerah, maka DPD akan menemui tiga komponen masyarakat, yaitu terkait hubungannya dengan masyarakat, hubungan DPD dengan Pemerintah Daerah dan Hubungan DPD dengan DPRD. Masing-masing pola hubungan ini unik dan memiliki kerumitan sendiri. Menurut Indra J. Pialang dan Bivitri Susanti, kerumitan itu memberi tantangan sendiri untuk ditindaklanjuti. Yaitu:<sup>218</sup>

1. Dasar Hukum. Tidak ada dasar hukum bagi koordinasi dan kerja sama antara DPRD dan DPD. Hal ini tidak dimuat secara formal dalam peraturan perundang-undangan, baik itu dalam UU 32/2004 tentang Pemerintahan

---

<sup>218</sup> Kelompok DPD di MPR RI, Indra J. Pialang dan Bivitri Susanti, **Untuk Apa DPD RI**, kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006, hlm. 60-62 dalam Efriza, Syafuan Rozi, **Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD...** *Op.Cit.* hlm. 366

daerah maupun dalam UU 27/2009. Namun mekanisme ini nyata dibutuhkan sebagai langkah kepentingan daerah terintegrasi, sehingga memudahkan untuk dibawa ke pusat.

2. Perbedaan mandat. Terdapat perbedaan mandat yang cukup jelas antara DPRD dan DPD, karena pasal 10 UU 32/2004 mengatur mandat yang berbeda antara pusat dan daerah.
3. Perbedaan legitimasi. Konsep otonomi daerah yang diterapkan saat ini memberikan otonomi pada kabupaten dan kota, sementara DPD berbasis di provinsi, sekaligus lembaga negara. Sehingga perlu diatur pola relasi antar tiap tingkat otonomi tersebut.
4. Perbedaan kepentingan dan peran. Terdapat perbedaan kepentingan antara DPD dengan Pemda dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota yang disebabkan perbedaan basis pemilihan mereka. Jika Pemerintah daerah dan DPRD dipilih berdasarkan konsistensi parpol. DPD justru dipilih berdasarkan (kualitas) Individu, walau tidak tertutup kemungkinan anggota DPD yang berafiliasi dengan parpol tertentu. Perbedaan basis pemilihan ini menyebabkan perbedaan kepentingan yang perlu di intergrasikan.
5. Kualitas masukan dan efektivitas komunikasi. Mekanisme komunikasi bisa saja dibuat dengan baik, namun isu kualitas juga akan menjadi tantangan tersendiri karena berbagai perbedaan di atas kesibukan masing-masing lembaga.

Selain ketiga problematika utama di atas, sebenarnya masih ada beberapa masalah teknis terkait dengan *Pertama*, kapasitas kelembagaan, tata laksana dan sumberdaya manusia. Yaitu terkait (1) Struktur organisasi belum sesuai dengan UU

27/2009. (2) Belum tersusunya uraian jabatan secara rinci mulai sampai tingkat terendah secara lengkap. (3) Prosedur dan mekanisme kerja yang belum efektif dan efisien. (4) Kualitas pegawai belum merata. (5) kuantitas pegawai belum mencukupi. *Kedua*, terkait dengan sarana prasarana yaitu (1) gedung kantor belum memadai, (2) Peralatan kantor belum lengkap. (3) teknologi informasi belum memadai. (4) belum lengkapnya dokumentasi dan referensi. *Ketiga*, dukungan keahlian dan materi persidangan. Yaitu (1) sistem dan mekanisme penyerapan aspirasi yang belum optimal. (2) penyiapan bahan dan materi persidangan DPD yang belum memadai. (3) dukungan keahlian/tenaga ahli belum optimal. (4) belum optimalnya pemantau tindak lanjut dan perkembangan pembahasan keputusan DPD yang disampaikan kepada DPR dan Pemerintah. (5) Belum adanya mekanisme pengawasan (*scrutinize*), klasifikasi narasumber/staf ahli/pakar/tim asistensi, dan pendalaman ketepatan dalam materi.<sup>219</sup>

### **B.1.2 Problematika Eksternal DPD**

Problematika eksternal yaitu terkait dengan hubungan kelembagaan antara DPD dan DPR dalam mekanisme legislasi, dan Kinerja DPR RI sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPR dan DPD adalah lembaga parlemen yang mempunyai fungsi perwakilan (*representative*) dimana para wakil atau anggota DPR dan DPD diberikan mandat oleh rakyat dengan dipilih secara langsung oleh rakyat dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat atau daerah. DPR dipilih seluruhnya dalam pemilu melalui partai politik, yaitu berdasarkan sistem perwakilan perorangan (*people representative*), sedangkan keterwakilan DPD berasal dari calon perorangan dari setiap provinsi yang dipilih secara langsung

---

<sup>219</sup> DPD RI, **Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010-2014**. Jakarta, 2012. Hlm. 26-27

oleh rakyat daerah tersebut. seharusnya ada hubungan sinergis-harmonis yang berimplikasi terakomodasinya kepentingan politik dan kepentingan daerah.

Dalam bab sebelumnya sudah penulis jelaskan dengan detail bahwa terdapat ketimpangan fungsi legislasi antara DPD dan DPR. Atau dapat dikatakan bahwa fungsi legislasi DPD terbatas. Hal tersebut merupakan bukti pengaturan pasal 20 UUD 1945 menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan dalam membuat Undang-Undang. Menurut Aan Eko Widiarto, masalah utama dalam kelembagaan dan legislasi dalam DPD adalah kewenangan konstitusional.<sup>220</sup> Pola hubungan yang terbagun antara DPD dan DPR dalam mekanisme legislasi cenderung fungsional dan tidak sinergis. Hal ini dapat terlihat dari alur mekanisme legislasi yang masih melalui proses-proses di DPR sebelum RUU masuk dalam tahap pembahasan. sehingga tidak memfungsikan DPD sebagai *co-legislator* yang berfungsi agar Undang-Undang menjadi responsif.

Selain problematika konstitusional, problematika eksternal dalam mekanisme legislasi terdapat dalam saudara tuanya, yaitu DPR. Proses legislasi yang menjadi dominasi DPR mulai dari Perencanaan sampai dengan pengesahan yang tertuang dalam UU 12/2011 dan diturunkan kedalam Tatib DPR berimplikasi terhadap legislasi DPD dan Presiden. Karena mekanisme tata kerja dalam legislasi baik dalam penyusunan Prolegnas, pengajuan RUU, Pembahasan dan Persetujuan, semuanya bermuara di DPR. Beberapa kendala dalam pelaksanaan Fungsi legislasi DPR menurut tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan DPR RI, Arrista Trimaya, dalam masa bakti 2009-2014 dapat dilihat dari:<sup>221</sup> (1)

---

<sup>220</sup> Diskusi dengan Bpk. Aan Eko Widiarto, selaku tenaga ahli Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD RI di Fakultas Hukum Brawijaya, Senin 7 Juli 2014.

<sup>221</sup> Arrista Trimaya, **Kinerja Fungsi legislasi DPR RI Masa bakti 2009-2014**, dalam jurnal legislasi Indonesia vol. 10 No. 03. September 2013. 246

Pembahasan yang sangat lamban dan tidak efisien, (2) belum terpenuhinya jumlah penargetan RUU dalam prolegnas, (3) pengaturan fungsi legislasi dalam tatib DPR RI yang belum rinci dan sistematis (4) kedudukan Baleg yang belum optimal (5) Minimnya sarana prasarana dalam mendukung pelaksanaan fungsi legislasi.

*Pertama*, pembahasan yang lamban dan tidak efisien<sup>222</sup>, posisi sebagai pembentuk Undang-Undang mensyaratkan DPR untuk lebih proaktif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan walaupun dalam prosesnya tetap melibatkan presiden dan DPD (untuk Undang-Undang tertentu) melalui mekanisme pembahasan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Namun, DPR sebagai sebuah institusi belum banyak mengajukan Rancangan Undang-Undang sebagai perwujudan hak inisiatifnya. Disamping itu, jumlah hari legislasi yang hanya ditentukan 4 (empat) hari dalam satu minggu tidak mencukupi dan batasan jangka waktu pembahasan RUU tidak jelas, sehingga tidak ada kepastian waktu penyelesaiannya. Demikian juga pembahasn DIM yang menyebabkan proses pembahasan RUU seringkali ditempuh dalam waktu yang panjang.

*Kedua*, Penargetan jumlah RUU yang disahkan dalam prolegnas yang belum terpenuhi menyebabkan legislasi tidak optimal.<sup>223</sup> Berdasarkan catatan Pusat Studi Hukum & Kebijakan (PSHK) Indonesia, pada tahun 2010, DPR hanya mampu mengesahkan 16 Undang-undang, tahun 2011 sebanyak 24 undang-undang, dan tahun 2012 sebanyak 30 undang-undang. Jumlah itu melorot dratis pada tahun 2013, DPR hanya mampu menyelesaikan 16 undang-undang dari 75 undang-undang yang ditargetkan.<sup>224</sup> Disamping itu, belum semua judul rancangan undang-

---

<sup>222</sup> *Ibid.* hlm. 246

<sup>223</sup> *Ibid.* hlm. 246

<sup>224</sup> Sabrina Asril, Hindra Liauw (ed) <http://nasional.kompas.com/read/2013/12/27/1602150/Prestasi.Prolegnas.DPR.yang.Selalu.Jeblok> (*online*). (3 Juli 2014)

undang dilengkapi dengan naskah akademik sehingga pembahasan terkendala oleh sudut pandang yang berbeda antara DPR, Pemerintah dan DPD (RUU Tertentu).

Sementara kendala lainnya berasal dari alat kelengkapan DPR, komisi DPR yang berjumlah 15 menjadi ajang perdebatan kebijakan tingkat nasional karena jumlah *counterpart*-nya yaitu dari pemerintah dan DPD tidak sebanding. Sementara rancangan Undang-Undang juga tidak merata, sehingga terjadi penumpukan pada komisi tertentu. Lemahnya kordinasi internal juga mengakibatkan pembahasan RUU menjadi tidak lancar. Selain itu jumlah anggota dalam panitia khusus (pansus) atau komisi dalam prakteknya seringkali menyulitkan untuk mencapai kuorum yang berakibat tertundanya pembahasan.

*Ketiga*, Pengaturan fungsi legislasi dalam Tatib yang belum rinci dan sistematis.<sup>225</sup> Meskipun berlaku internal, tatib mempunyai relevansi dengan pihak-pihak diluar DPR, termasuk tata hubungan dengan DPD dalam penyusunan undang-undang dan dalam hal meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat Pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan penjelasan mengenai suatu hal yang perlu ditangani untuk kepentingan bangsa dan negara.<sup>226</sup> Tata Tertib disusun seharusnya untuk mempercepat laju kerja anggota DPR dan staf, akan tetapi banyak anggota yang menyatakan bahwa prosedur kerja DPR RI tidak jelas, membingungkan dan tidak informatif.

*Keempat*, Badan legislasi (BALEG) yang belum optimal.<sup>227</sup> Dalam penyusunan RU inisiatif dan peraturan DPR, terkadang baleg memiliki kendala dalam hal koordinasi dengan alat kelengkapan lain, sebab tidak dipahaminya

---

<sup>225</sup> Arrista Trimaya, **Kinerja Fungsi legislasi DPR RI...** *Op.Cit.* hlm. 247

<sup>226</sup> Lihat Pasal 169 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

<sup>227</sup> Arrista Trimaya, **Kinerja Fungsi legislasi DPR RI...** *Op.Cit.* hlm. 248

kedudukan baleg sebagai pusat harmonisasi dalam penyusunan undang-undang di DPR. Kendala teknis juga banyak ditemukan seperti mekanisme kerja yang kaku, waktu legislasi yang terbatas, serta tata hubungan alat kelengkapan lain yang kurang maksimal, sehingga dapat mengganggu berlarut-larutnya proses penyusunan RUU dan peraturan DPR. Kemudian hal lain yang menyebabkan belum optimalnya kinerja baleg yaitu belum ada kesamaan format undang-undang yang berasal dari komisi atau pansus, terutama dari segi teknik pembentukannya. Hal ini baleg juga tidak konsisten dalam melakukan harmonisasi, terutama menerapkan teknik perancangan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

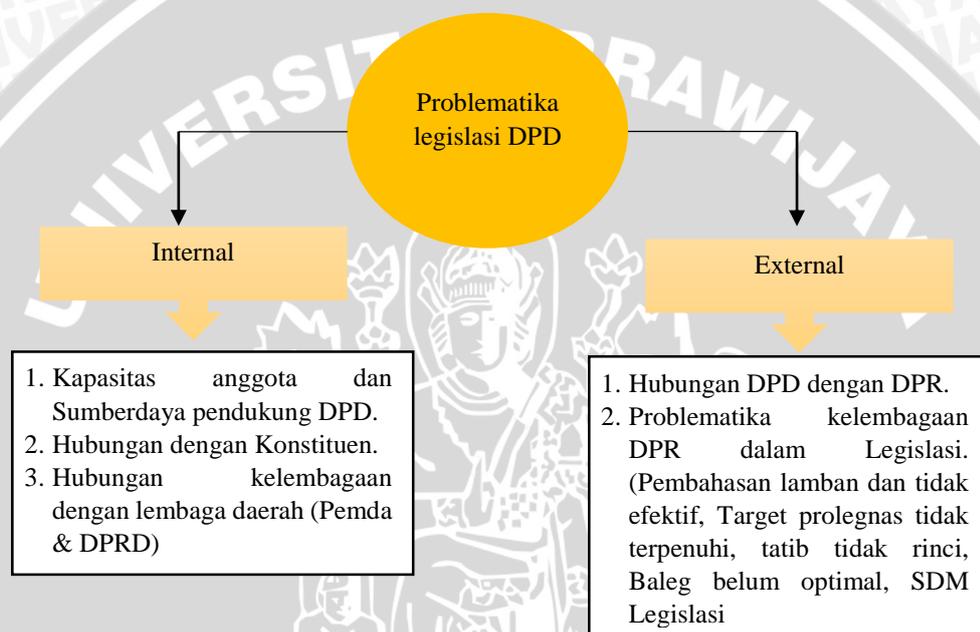
*Kelima*, Keberadaan SDM pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang masih kurang, baik dari segi kualitas maupun kuantitas.<sup>228</sup> SDM yang dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi masih kurang, terutama dalam hal penguasaan fungsi legislasi, SDM tersebut diantaranya adalah: (1) Anggota DPR RI, latar belakang berasal dari berbagai bidang dan minimnya wawasan kebangsaan dan pengetahuan akan ketatanegaraan yang cukup, terutama terkait keparlemenan, yaitu terkait fungsi legislasi, pengawasan dan fungsi anggaran. (2) Tenaga ahli. Tenaga ahli yang dimiliki oleh DPR masih terbatas kuantitasnya dan memiliki keterbatasan terkait bidang legislasi. Hal ini sangat penting mengingat tenaga ahli berperan untuk membantu anggota DPR, khususnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi. (3) Tenaga perancang Undang-Undang. saat ini jumlah perancang Undang-Undang hanya berjumlah 20 (dua puluh) orang dan ditambah 6 (enam) orang calon perancang Undang-Undang prioritas Prolegnas yang rata-rata berjumlah hampir mencapai 70 (tujuh puluh) Undang-Undang setiap

---

<sup>228</sup> *Ibid.* hlm 249-250

tahunnya. (4) dan tenaga kerja lainnya. Yaitu seperti transkriptor, pustakawan, pranata komputer, berada dalam rumpun jabatan fungsional lainnya. Yang menjadi kendala adalah belum adanya suatu sistem terorganisir untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi, karena masing-masing tenaga pendukung bekerja sendiri-sendiri.

**Bagan 4.6 Problematika Internal dan eksternal DPD dalam Legislasi**



Sumber : Analisis Penulis

### **B.1.3 Formulasi Penguatan internal dan eksternal Legislasi DPD**

Dalam pemaparan sebelumnya telah dijelaskan secara komprehensif oleh penulis mengenai problematika baik internal maupun eksternal secara empirik mengenai instrumen-instrumen dalam legislasi DPD. Dalam problematika internal di DPD penulis setidaknya ada tiga permasalahan utama dalam internal DPD.

*Pertama*, adalah kelemahan kapasitas dan sumberdaya DPD dalam melakukan

legislasi yang menghasilkan penurunan jumlah RUU prolegnas dan rendahnya target RUU yang diserahkan kepada DPR. *Kedua*, lemahnya hubungan DPD dengan konstituen dalam rangka membangun aspirasi sebagai bahan dalam proses legislasi. Dan *ketiga*, tidak sinergisnya hubungan kelembagaan DPD dengan lembaga daerah yaitu Pemerintah daerah, DPRD provinsi/kabupaten/kota dalam rangka integrasi kepentingan daerah yang harus diperjuangkan dipusat.

*Pertama*, mengenai kelemahan kapasitas dan sumberdaya DPD dalam proses legislasi. Salah satu tujuan pengembangan kualitas kebijakan suatu negara adalah untuk menjamin adanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>229</sup> Dalam konteks transisi politik maka proses pembenahan dalam tubuh parlemen menjadi agenda penting untuk melembagakan pranata demokrasi. Biar bagaimanapun produk legislasi dapat menjamin proses-proses pengawalan demokratisasi dan pencapaian menuju masyarakat yang lebih adil dan beradab. Dalam meningkatkan kapasitas legislasi berdasarkan *National Democratic Institute for International Affair* (NDI) dapat dilakukan melalui beberapa langkah sederhana yang berkelanjutan, yaitu:<sup>230</sup>

1. Melakukan *Workshop* dan Seminar. Diskusi dalam seminar/ *workshop* dengan tema “*The Role of Committee in Parliament/ Regional Representative*. Yang dipusatkan dalam beberapa mekanisme dan prosedur mengefektifkan dan mengefisienkan legislasi, termasuk teknik *review*, merubah dan *draft* legislasi, serta mekanisme partisipasi

---

<sup>229</sup> Jan Michiel Otto, Suzan Stoler dkk, **Penggunaan Teori Pembentukan Legislasi dalam rangka Perbaikan Kualitas Hukum dan Proyek Pembangunan**, dalam Sulistyowati Irianto dkk (ed), **Kajian Sosiolegal**, Jakarta, Pustaka Larasan, 2012. hlm. 174

<sup>230</sup> Final report, **Ghana: Strengthening The Legislature and Increasing Citizen Participation in democratic governance**, USAID Grant No. 641-G-00-97-0023, 2000. Hlm. 3

rakyat dalam proses legislasi. Hal ini harus dilakukan dalam bentuk teori dan praktik secara berkelanjutan.

2. Pelatihan *Legislatif Drafting*. Salah satu aspek penting dalam pembangunan hukum nasional adalah meningkatkan pemahaman dan keterampilan tenaga fungsional (*legal drafter*) dan tenaga perancang Undang-Undang, dan menyamakan pemahaman tentang sistem dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan menurut UU 12/2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Mendorong inisiatif individu untuk mengajukan usul Rancangan Undang-Undang. hal ini penting dalam peningkatan kinerja DPD kedepan. Dengan semakin banyaknya inisiatif maka semakin banyak Usul RUU yang harus dibahas. Sehingga disinilah tempat untuk mengukur kapasitas legislasi anggota.

Selain tiga mekanisme yang digunakan oleh NDI tersebut. Menurut penulis hal yang perlu dilakukan dalam rangka peningkatan kinerja DPD secara kelembagaan adalah (1) optimalisasi peran Badan Kehormatan. Badan kehormatan merupakan badan yang bertugas dalam rangka menegakan kedisiplinan anggota DPD, yaitu penyelidikan atas pengaduan, evaluasi dan penyempurnaan tentang Tata Tertib DPD. Menurut penulis, badan kehormatan suatu lembaga setidaknya ada unsur profesional dalam komposisi didalamnya, sehingga tidak terjadi *conflict of interest* dalam melakukan penindakan. Baik di DPD maupun di lembaga DPR. Selain aturan mengenai eksekusi dari BK DPD juga perlu dibenahi. Pasal 76 Tata Tertib DPD nomor 1/DPD RI/I/2009-2010 mengatakan bahwa:

BK bertugas untuk melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota yang tidak melaksanakan kewajiban konstitusionalnya sebagai anggota.

Yang menarik untuk dicermati dalam pasal tersebut adalah “pengaduan”. Artinya Badan kehormatan bertindak ketika ada pengaduan, atau singkatnya badan yang bersifat pasif. Seharusnya, Badan Kehormatan merupakan badan yang bersifat aktif dalam menegakan etika anggota DPD disamping menunggu laporan dari DPRD Provinsi dan masyarakat tentang kinerja anggota. Badan ini menurut pandangan penulis bisa menjadi pengawas internal dalam menegakan etika dan kinerja anggota DPD. Sehingga badan ini diharapkan mendapat dapat memonitoring kinerja dan kedisiplinan dari anggota DPD.

Kemudian (2) Evaluasi Tatib DPD, dalam hal jangka waktu penyelesaian Usul Undang-Undang sampai dengan ditetapkannya sebagai RUU oleh DPD. Dalam Tata Tertib DPD nomor 1/DPD RI/I/2009-2010 hanya diatur bab mengenai Proses pembuatan Keputusan DPD, tanpa diatur berapa lama keputusan itu dibuat. Hal ini membuat ketidakpastian jangka waktu penyelesaian pembuatan Keputusan. Oleh karena itu menurut penulis pengaturan mengenai durasi waktu juga harus diatur dalam mekanisme pembuatan keputusan ini, atau setidaknya memberi batas maksimal penyelesaiannya.

*Kedua*, masalah terkait lemahnya hubungan dengan konstituen. Praktek hubungan dengan konstituen melibatkan komunikasi dengan konstituen, belajar apa yang menjadi masalah mereka dan bagaimana menyelesaikan masalah mereka. Mansbridge menjelaskan *Conflict issues* merupakan langkah awal menuju proses deliberasi (*process of deliberation*) yaitu upaya elite dan wakil rakyat untuk memahami keinginan-keinginan, emosi, kehendak dan kepentingan individu dan

kelompok yang dianggap baik (*their own good*) bagi masyarakat politik.<sup>231</sup> Artinya para wakil daerah yang menerima mandat dari daerah harus memahami dan menyamakan persepsi politik mereka dengan preferensi-preferensi politik yang berkembang dalam masyarakat. Sehingga dapat diklasifikasikan menjadi prioritas-prioritas dalam membuat program legislasi nasional yang hendak dicapai.

Hubungan dengan konstituen merupakan hubungan yang penting dalam pemerintahan demokrasi perwakilan. DPD dalam membangun hubungan dengan konstituen sejauh ini sudah melakukan langkah-langkah progresif diantaranya adanya kantor perwakilan di daerah yang mulai dirintis agar memudahkan DPD untuk berhubungan dengan konstituen di daerah.<sup>232</sup> selain itu inisiatif juga harus dilakukan oleh anggota DPD RI dalam mempererat hubungan dengan konstituen, seperti yang dilakukan oleh Fahira Idris.<sup>233</sup>

Setiap wakil rakyat maupun wakil daerah pasti menghadapi tantangan-tantangan dalam berhubungan dengan konstituen. Menurut penelitian *National Democratic Institute* (NDI) ada tiga tantangan yang umum dihadapi. Yaitu:<sup>234</sup>

1. Akses terbatas pada sumberdaya. Setiap wakil rakyat maupun daerah memiliki sumberdaya waktu, keuangan dan staf yang terbatas untuk melakukan hubungan dengan konstituen. Di berbagai negara, jika wakil

<sup>231</sup> Mansbridge, Jane J., "A *Deliberative Theory of Interest Representation*," dalam Petracca (ed), *The Politics of Interest*, Oxford: West view, 1992. Dalam Kris Nugroho, **Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik**, artikel tidak diterbitkan, Jurusan Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga. Hlm. 3

<sup>232</sup> Maman Sudiaman, **DPD RI Bangun Gedung DPD yang Pertama di Sumatera Selatan**, (*online*), <http://www.republika.co.id/berita/dpd-ri/berita-dpd/14/06/26/n7s9qc-dpd-ri-bangun-gedung-dpd-yang-pertama-di-sumatera-selatan>. (17 Juli 2014)

<sup>233</sup> Hendra Gunawan (ed), **Fahira Idris Dirikan Rumah Aspirasi Setelah Menjadi Senator**, (*online*), <http://www.tribunnews.com/pemilu-2014/2014/05/15/fahira-idris-dirikan-rumah-aspirasi-setelah-jadi-senator>. (17 Juli 2014)

<sup>234</sup> Scoot Anderson dan Alison Paul DeSchryver, *Constituent Relations: A Guide to Best Practice*, National Democratic Institute (NDI), 2007. Hlm. 11-13

daerah atau rakyat tidak mempunyai banyak biaya dalam berhubungan dengan konstituen, mereka dapat merekrut relawan untuk membantu.

2. Kurangnya insentif untuk melakukan hubungan dengan konstituen. Yaitu kurangnya dorongan untuk berhubungan dengan konstituen. Dalam hal ini legislator harus lebih berinisiatif untuk membuat program-program yang dapat mendekatkan diri mereka dengan konstituen. Koordinasi dengan konstituen maupun pihak-pihak yang ada di daerah.
3. Harapan warga yang berlebihan. Banyak wakil rakyat maupun daerah yang mengungkapkan rasa frustrasi bahwa konstituen memiliki harapan yang tidak realistis atau persepsi yang keliru mengenai apa yang dikerjakan oleh legislator. Misalnya permintaan pekerjaan dan bantuan keuangan langsung. Kesenjangan persepsi tersebut memang sulit untuk diperangi, namun legislator dapat mendidik dan berkomunikasi dengan konstituen mereka. Singkatnya yaitu melakukan hubungan efektif dengan konstituen.

Tantangan-tantangan tersebut tentunya harus diantisipasi untuk mewujudkan hubungan yang efektif dengan konstituen. Yaitu dapat dilakukan melalui cara-cara berikut.

**Tabel 4. 5 Strategi Hubungan Efektif dengan Konstituen**

<b>Strategi Membangun Hubungan dengan Konstituen</b>			
<b>Menyusun Strategi untuk Hubungan Efektif dengan Konstituen</b>	<b>Berkomunikasi dengan Konstituen</b>	<b>Melakukan Penjangkauan Publik langsung</b>	<b>Melayani Konstituen melalui Kantor-kantor di daerah</b>
<b>1. Membuat Rencana</b> a. Merumuskan sasaran. b. Menyusun tujuan-tujuan ( <i>objectives</i> ) yang sesuai dengan sasaran. c. Menentukan prioritas	<b>1. Rilis berita dan konferensi pers</b> a. Rilis yang mengatakan sesuatu kepada publik. b. Substansi rilis harus singkat, langsung ke poin, terkait dengan sebuah	<b>1. Forum-forum pertemuan publik</b> a. Berapa banya dan dimana? b. Fokus isu atau topik umum? c. mengiklankan pertemuan. d. memobilisasi dukungan lokal	<b>1. Mendirikan kantor di daerah</b> Hal ini sudah mulai di rintis oleh DPD dalam rangka memfasilitasi interaksi dengan konstituen. <b>2. Brosur kantor</b> Berisi bigrafi singkat, info kontak penting,

<p>d. Menyusun rencana tindakan yang berorientasi pada sasaran</p> <p>e. Mengevaluasi rencana secara teratur.</p> <p><b>2. Mengumpulkan Informasi tentang konsittuen</b></p> <p>a. Pengetahuan mengenai faktor-faktor demografis</p> <p>b. Mengidentifikasi isu-isu yang berkembang.</p> <p>c. Melakukan survei masalah secara berkala.</p>	<p>acara yang tepat dan menarik untuk media.</p> <p>c. Coba mendapatkan liputan dengan acara yang benar-benar layak.</p> <p><b>2. Newsletter kantor</b> Merupakan cara berkomunikasi yang praktis dengan konstituen, sehingga harus menggambarkan kegiatan wakil-wakilnya. <i>Newsletter</i> dibagi dua yaitu</p> <p>a. Sasaran khusus Menyebarkan pesan-pesan spesifik pada sasaran kunci. Misalnya dunia usaha.</p> <p>b. Sasaran bersama Menjangkau isu-isu luas.</p> <p><b>3. Surat kepada Redaksi</b> Diperlukan sebagai pengaturan keadaan dan mengendalikan pemilihan waktu dari siklus berita.</p> <p><b>4. Artikel Opini</b> Sebagai pembentuk pandangan legislator mengenai mengapa mendukung sebuah kegiatan tertentu dan mendorong pemilih untuk melihat isunya secara seksama.</p> <p><b>5. Flyers</b> Dokumen 2 – 3 lembar mengenai isu mutakhir, untuk memelihara kesadaran konstituen akan perkembangan pemerintah pusat dan daerah.</p> <p><b>6. Siaran Radio atau TV lokal</b> Mengefektifkan hubungan dengan konstituen di daerah.</p>	<p>e. menerima kritik dan saran secara terbuka.</p> <p><b>2. Mengunjungi konsituen dan keliling daerah</b> Pastikan bertemu dengan kelompok kepentingan yang luas.</p> <p><b>3. Acara khusus dan kegiatan liburan</b> Acara khusus merupakan praktek standar di beberapa negara. dan memungkinkan berbicara informal dengan konstituen. misalnya festival pertanian, <i>event</i> warga dll.</p> <p><b>4. Bursa Kerja</b> Legislator di banyak negara menghubungkan konstituen pencari kerja dengan perusahaan.</p> <p><b>5. Membentuk komisi penasehat</b> Untuk mendapatkan informasi khusus dari pakar atau pihak terkait mengenai suatu masalah. praktek ini standar di Amerika dan Eropa.</p> <p><b>6. Kunjungan kerja legislatif</b> Memperkuat kesan pemerintah melayani rakyat</p> <p><b>7. Melakukan jejak pendapat dan survei kebutuhan konstituen.</b></p> <p>a. survei pendapat umum</p> <p>b. kuintatif atau kuantitatif.</p> <p><b>8. Menanggapi masalah warga secara perorangan</b></p>	<p>gambar-gambar wakil, gambar visual daerah perwakilan, pernyataan terimakasih</p> <p><b>3. Office Assistant dan Spesialis</b> Sebagai operator kantor dan memastikan kantor berjalan mulus dan citra positif</p> <p><b>4. Jam kantor dan pertemuan dengan konstituen.</b> Membagi waktu antara kerja dipusat dan kerja di daerah.</p> <p><b>5. Melacak permintaan konstituen</b> Dengan membuat lembar fakta konstituen. dibanyak negara biasa menggunakan buku log standar yang diisi urutan kronologis dan daftar sederhana.</p> <p><b>6. Mendaftar layanan publik lokal</b> Integrasi dengan layanan publik lokal sebagai pengarah permasalahan konstituen.</p> <p><b>7. Menciptakan panduan-panduan masalah umum</b> Sebagai panduan konstituen dalam <i>problem solving</i> secara sederhana.</p> <p><b>8. Menggunakan Teknologi dan Web</b> Membuat homepage dan selalu <i>update</i> informasi.</p> <p><b>9. Membangun hubungan terus-menerus dengan konstituen.</b></p>
---	---	--	---

Sumber: Scoot Anderson dan Alison Paul DeSchryver, *Constituent Relations: A Guide to Best Practice*, National Democratic Institute (NDI), 2007. diolah.

Dari tabel diatas menjelaskan beberapa poin penting dalam menjalin hubungan dengan konstituen, yaitu terkait dengan (1) menyusun strategi hubungan dengan konstituen secara terencana dan terpadu. (2) berkomunikasi dengan konstituen baik melalui media sekunder maupun bertemu langsung. (3) melakukan penjangkauan publik secara masif, (4) membangun hubungan melalui kantor perwakilan di daerah sampai dengan (5) membantu konstituen yang dilakukan melalui *case per case*. Oleh karena itu diharapkan, hubungan antara Lembaga perwakilan, baik DPD maupun DPR kedepan dalam berhubungan dengan konstituen dibangun mulai level elit sampai *grassroot*. Hal ini bisa dijadikan opsional DPD dalam membangun dukungan daerah dalam rangka penguatan kewenangan konstitusional.

*Ketiga*, terkait kelemahan hubungan kelembagaan antara DPD dengan daerah, yaitu Pemerintah daerah dan DPRD provinsi. Sebenarnya pola hubungan kelembagaan dan pola hubungan konstituen muaranya sama yaitu menggali aspirasi dari daerah. namun karena anggota DPD dipilih melalui individu.<sup>235</sup> Sehingga seharusnya hubungan DPD dengan konstituen bisa lebih dekat, karena tidak melalui partai politik. Dan hubungan dengan pemerintah daerah dan DPRD sebagai bentuk hubungan koordinasi yang sinergis sehingga tercipta preferensi prioritas.

Menurut Masnur Marzuki salah satu penyebab utama DPD belum optimal dan efektif keberadaannya dalam kontestasi politik adalah sebagai lembaga negara baru DPD belum menemukan format kerja dan struktur kelembagaan yang

---

<sup>235</sup> Pasal 11 Undang-Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD.

memadai.<sup>236</sup> Dalam sub-bahasan sebelumnya penulis telah menjelaskan bahwa belum diatur secara formal dalam peraturan perundang-undangan mengenai pola koordinasi dan kerjasama antara DPD dan pemerintah ditingkat lokal. Sebenarnya progresifitas dilakukan oleh DPD dalam membangun pola hubungan dengan daerah, yaitu dalam rangka kerjasama dengan daerah, PAH II DPD membangun skema hubungan antara DPD dan Pemda pada 29 April – 1 Mei 2005 melalui lokakarya dengan mengundang gubernur-gubernur dan DPRD Provinsi. Melalui kesepakatan ini dicapai kesepakatan tentang konsultasi daerah. demikian pula pola dukungan DPD dengan pemprov yang telah berhasil disepakati.<sup>237</sup> Dengan demikian ketika masa reses anggota DPD akan memebawa kesepakatan bersama untuk kemudian ditindaklanjuti dalam bentuk dukungan dan program DPD.

Dalam UU 27/2009 hanya mengatur mengenai menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.<sup>238</sup> Yang bisa kita cermati adalah mekanisme pasif yang terdapat dalam “menampung” tanpa ada kewajiban secara aktif menggali aspirasi dari masyarakat. Kemudian bentuk pertanggungjawaban adalah pertanggungjawaban moral dan politis kepada masyarakat yang diwakilinya.<sup>239</sup> Pertanggungjawaban moral dan politis merupakan pertanggungjawaban yang sulit diukur, sehingga harus diatur bentuk pertanggungjawaban dari anggota DPD kepada masyarakat daerahnya. Apakah bentuk pertanggungjawabanya tertulis dalam bentuk laporan tahunan yang

---

<sup>236</sup> Masnur Marzuki, **Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkannya**, dalam Jurnal Hukum No. 1 Vol.15 Januari 2008: 81 – 100. Hlm. 86

<sup>237</sup> Efriza, Syafuan Rozi, **Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD... Op.Cit.** hlm. 367

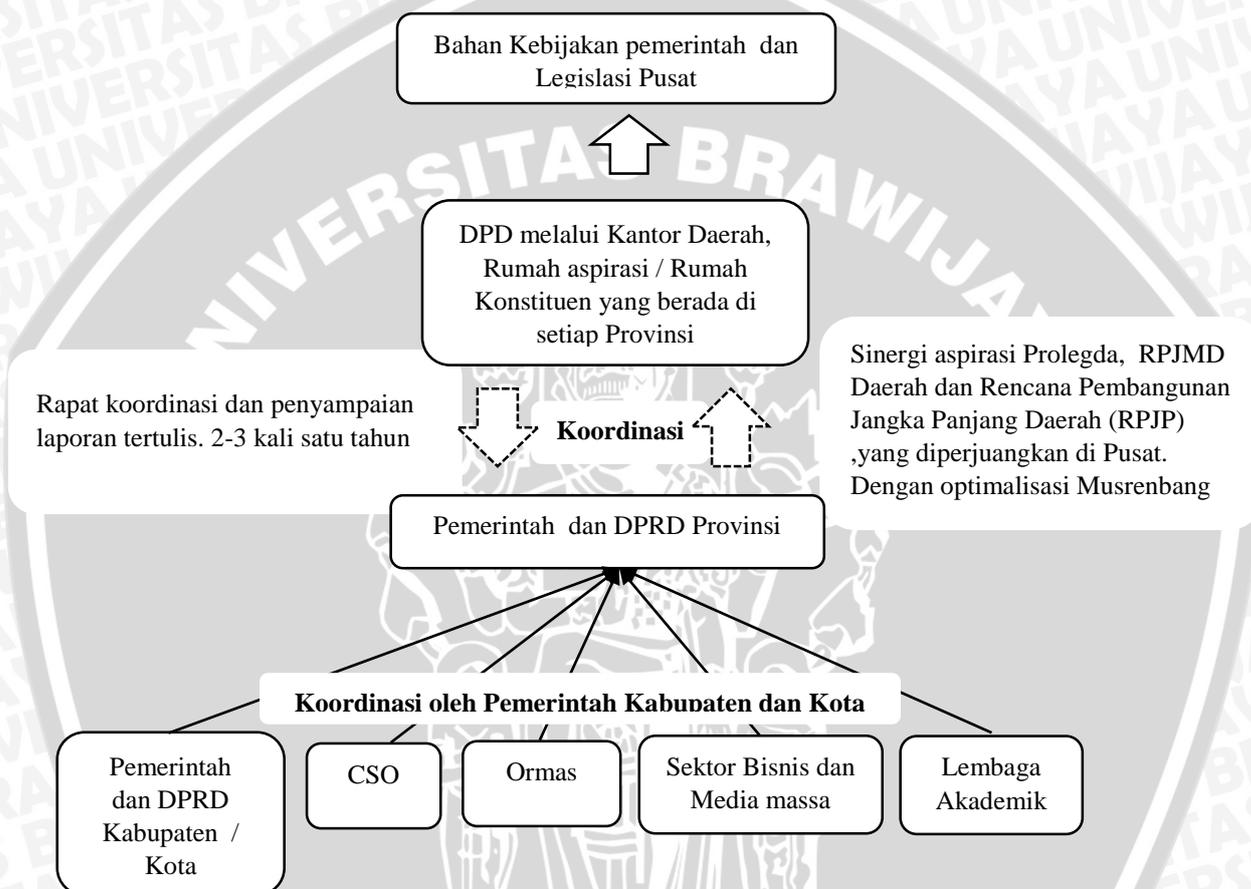
<sup>238</sup> Lihat Pasal 223 huruf h Undang-Undang No 27 Tahun 2009

<sup>239</sup> Lihat Pasal 223 huruf i Undang-Undang No 27 Tahun 2009

diumumkan secara terbuka untuk kemudian dibahas antara DPD dan Daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD) atau bentuk lain yang lebih konkrit.

Berikut adalah skema sederhana penulis mengenai hubungan DPD dengan Pemda dan DPRD Provinsi dalam tabel 4.6

**Skema 4.6 Sinergi DPD dengan Pemda dan DPRD Provinsi**



Sumber : Analisis Penulis

Menurut Direktur Evaluasi Kerja Pembangunan Daerah, Dadang Solihin, terdapat tiga permasalahan koordinasi pusat dan daerah.<sup>240</sup> yaitu (1) Banyaknya kabupaten atau kota yang langsung berkordinasi langsung dengan pemerintah pusat

<sup>240</sup> Dadang Solihin, **Optimalisasi Fungsi Legislasi dan Pengawasan Dewan perwakilan Daerah**, Makalah disampaikan pada *Peer review* di gedung A DPD RI Senayan Jakarta, 18 Desember 2013.

tanpa melalui provinsi. Hal dilakukan sebagai bentuk lemahnya peran provinsi dalam koordinasi. (2) Lemahnya *monitoring* dan evaluasi. Sehingga perlu dioptimalkan. (3) lemahnya sinergitas antara pusat dan daerah, sehingga perlunya sinkronisasi dan harmonisasi antara Prolegda, Rencana Kerja Pemerintah Pusat (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD), serta sinergi APBN dan APBD dalam hal pertimbangan keuangan.

Dari skema 4.6 tersebut ada beberapa hubungan antara DPD dengan pemerintah dan DPRD provinsi yaitu, (1) Bentuk tanggung jawab moral dan politik yang terdapat dalam pasal 223 UU 27/2009 diterjemahkan dalam bentuk rapat koordinasi dan laporan tertulis yang disampaikan dalam rapat bersama Pemda dan DPRD provinsi. Mekanisme koordinasi dilakukan karena DPD dipilih oleh rakyat secara langsung, bukan oleh legislatif daerah, sebagaimana di Brazil yang 81 anggotanya dipilih langsung dan Australia yang 76 anggotanya dipilih langsung.<sup>241</sup> Sehingga mekanisme pertanggungjawabannya ke parlemen lokal bersifat relatif. Diharapkan forum koordinasi bersama tersebut sebagai bentuk pengawasan eksternal sekaligus pertanggungjawaban tentang kinerja anggota DPD kepada daerah. (2) Sinergi RPJPD dan RPJMD dengan Renstra DPD sebagai bahan pertimbangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Sebagaimana salah satu tujuan DPD adalah mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan daerah kedalam proses pembentukan UU. Sehingga DPD perlu mengagregasikan kepentingan daerah. berbeda halnya dengan DPR, yang pemilihannya dibagi atas dapil.

---

<sup>241</sup> Andrew Pflaum dan David Stearns (ed), *A Comparative Study of Second Chamber of Parliament in Selected Countries*, National Democratic Institute (NDI) for International Affairs, Washington, 1996. Hlm. 13

Beberapa hal tersebut yaitu (1) penguatan Sumber daya manusia anggota DPD beserta penguatan badan kehormatan DPD sebagai sarana peningkatan kapasitas legislasi DPD, (2) membangun hubungan dengan konstituen secara efektif. Dan yang (3) adalah membangun hubungan DPD dengan daerah yaitu (pemerintah daerah dan DPRD provinsi) adalah bentuk formulasi dalam upaya penguatan Internal DPD sehingga dalam mekanisme legislasi DPD dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan harapan masyarakat daerah.

Selanjutnya adalah upaya formulasi eksternal DPD dalam legislasi. Upaya eksternal DPD dalam legislasi *Pertama*, terkait dengan hubungan kelembagaan DPD dengan DPR, yang akan penulis uraikan dalam sub-bab berikutnya dalam model legislasi tripartit. *Kedua*, Problematika eksternal DPD selanjutnya adalah terletak pada DPR sebagai muara mekanisme legislasi karena fungsi DPD yang melekat pada DPR. Namun DPR tidak maksimal dalam menjalankan fungsi legislasi sebagaimana telah penulis uraikan dalam bahasan sebelumnya. Yaitu (1) Pembahasan yang lamban dan tidak efisien, (2) penargetan RUU Prolegnas yang belum terpenuhi, (3) pengaturan tatib yang belum rinci dan sistematis, (4) Badan Legislasi yang belum optimal, (5) keberadaan SDM pendukung legislasi yang kurang baik, baik dari kuantitas maupun kualitas.

Berikut adalah strategi penguatan legislasi dalam Internal DPR RI untuk mewujudkan legislasi yang aspiratif dalam tabel 4.6

Tabel 4.6 Strategi penguatan Internal DPR RI

Penguatan legislasi DPR RI				
Peninjauan Terhadap mekanisme pembahasan Undang-Undang	Optimalisasi Prolegnas sebagai instrumen Perencanaan	Perubahan Tata Tertib yang mengatur fungsi Legislasi	Penguatan kedudukan Baleg sebagai pusat harmonisasi penyusunan UU	Penguatan sistem Pendukung dalam pelaksanaan legislasi
<p>1. <b>Mempersingkat tahapan Undang-Undang</b> langsung pada tingkat II, karena pada dasarnya RUU dari Presiden, DPR atau DPD sudah melalui mekanisme Internal masing-masing. Pembahasan tingkat I dilakukan jika RUU kontroversi atau menyita perhatian publik.</p> <p>2. <b>Mengurangi kunjungan kerja.</b> Baik di dalam maupun diluar negeri. Karena penyusunan RUU dimulai dari pencarian data dan penyerapan aspirasi daerah. studi banding bisa melalui internet atau kantor perwakilan negara yang dituju.</p> <p>3. <b>Mempersingkat proses penyusunan dan pembahasan.</b> Yang semula 3 tahapan yaitu 2 kali masa sidang dan pembahasan tingkat I dan pembahasan tingkat II, menjadi tahapan Penyusunan dan pembahasan.</p> <p>4. <b>Meningkatkan sosialisasi proses penyusunan RUU</b> dengan membuka partisipasi publik</p>	<p>1. <b>Penyusunan Prolegnas sesuai visi pembangunan Nasional</b> yaitu negara hukum yang adil dan demokratis.</p> <p>2. <b>Penyusunan dengan Tolak ukur kebutuhan rill masyarakat</b> pembuat Undang-Undang harus mempunyai pandangan yang <i>visioner</i>, mengimplementasikan norma-norma di masyarakat dan mengakomodir masalah masyarakat.</p> <p>3. <b>Koordinasi antara Pemerintah, DPR dan DPD</b> dalam menentukan RUU skala prioritas. Agar tidak terjadi tumpang tindih judul-judul dan materi muatan RUU. Sebagaimana penyusunan prolegnas harus terencana, terpadu dan sistematis.</p>	<p>1. <b>Perubahan dalam UU yang mengatur mengenai DPR.</b> Disesuaikan dengan UUD dan UU Susduk.</p> <p>2. <b>Perubahan Tatib.</b> Disusun pelaksanaan yang lebih bersifat prosedural. Melalui tahapan penyusunan dan pembahasan RUU menjadi UU. Dan tidak boleh tumpang tindih dengan pengaturan di dalam Undang-Undang.</p> <p>3. <b>Penyusunan rinci terkait Pembahasan RUU</b> seperti mekanisme kerja, waktu legislasi, dan tata hubungan dengan alat kelengkapan lainnya.</p> <p>4. <b>Tidak perlu mengulang</b></p>	<p>1. <b>Membentuk Panitia Kerja Baleg</b> untuk menyusun program dan melakukan harmonisasi dan sinkronisasi dan <i>monitoring</i> dan evaluasi prolegnas 5 tahunan dan 1 tahunan.</p> <p>2. <b>Membentuk kantor pendukung Baleg</b> seperti kantor BPHN guna menyediakan RUU inisiatif DPR berbasis aspirasi masyarakat.</p> <p>3. <b>Memperkuat koodinasi dengan alat kelengkapan</b> untuk mengoptimalkan kedudukan Baleg sebagai pusat pembentukan undang-Undang</p> <p>4. <b>Menyusun prolegnas berdasar justifikasi sebuah RUU (need analisis)</b> sehingga materi muatan prolegnas dapat diketahui.</p>	<p>1. <b>Peningkatan Kinerja Anggota</b> perekrutan anggota DPR RI harus diseleksi dengan ketat oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) parti pengusung. Dan dibelaki wawasan keparlemenan.</p> <p>2. <b>Penambahan dan Peningkatan kemampuan tenaga ahli</b> yaitu dengan menambah jumlah tenaga ahli bidang penyusunan peraturan perundang-undangan. Dan perbaikan sistem rekrutmen tenaga ahli.</p> <p>3. <b>Penambahan tenaga perancang di Sekjen DPR</b> deputi perundang-undangan berjumlah 26 orang.</p> <p>4. <b>Peningkatan kualitas tenaga pendukung lainnya dalam fungsi legislasi</b> dengan sistem yang terorganisir.</p> <p>5. <b>Perbaikan dan prasarana untuk mendukung fungsi legislasi.</b> Bisa melalui</p>

<p>secara luas dalam penyusunan RUU.</p> <p>5. <b>Meningkatkan ketersediaan akses informasi kepada masyarakat</b> dan kerjasama dengan institusi perguruan tinggi, lembaga penelitian, pakar, dll</p>		<p><b>yang sudah diatur dalam UU</b>, misal UU 27/2009. Karena pengaturan harus bersifat prosedural.</p>	<p><b>5. Membatasi jangka waktu RUU inisiatif DPR</b> untuk menghindari penyusunan tidak seragam. Kadang ada yang terlalu cepat atau terlalu lama.</p>	<p>mengembangkan teknologi informasi guna menyediakan arsip digital, penyediaan data, penelitian, dan mengembangkan data base peraturan perundang-undangan dan menambah koleksi perpustakaan.</p>
---	--	--	--	---

Sumber : Arrista Trimaya, **Kinerja fungsi legislasi DPR Masa Bakti 2009-2014**, diolah.

Dari tabel 4.6 tersebut setidaknya dapat terbagi menjadi tiga bagian mengenai penguatan legislasi DPR, yakni *Pertama*, mengenai penguatan SDM legislasi yang ada secara kualitas maupun kuantitas, baik anggota DPR ataupun tenaga pendukung. *Kedua*, membenahan sistem, terkait dengan mekanisme pembahasan RUU, pengaturan Tatib DPR, dan hubungan koordinasi internal maupun antar lembaga yang harus dibenahi. *Ketiga*, penguatan instrumen pendukung, instrumen pendukung yang harus dikuatkan adalah Badan Legislasi sebagai muara pengolahan rancangan undang-undang.

## B.2 Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan terkait Legislasi

Harmonisasi dalam Kamus besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai upaya mencari keselarasan<sup>242</sup>, sedangkan mengharmonisasikan diartikan menjadi harmonis, pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmonisasikan, dan keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis, keselarasan dan keserasian. Menurut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Depkumham,

<sup>242</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, (*online*), [www.kamusbahasaindonesia.org](http://www.kamusbahasaindonesia.org), (3 Juli 2014)

harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.<sup>243</sup> Dengan demikian penulis memahami bahwa harmonisasi merupakan proses pengharmonisasian aturan yang setingkat.

Sementara dalam hal terminologi harmonisasi dan sinkronisasi merupakan hal yang hampir sama. Sinkronisasi yaitu penyelarasan dan penyelerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Proses sinkronisasi peraturan bertujuan untuk melihat adanya keselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya, yang dilakukan baik secara vertikal maupun horizontal.<sup>244</sup> Maksud dari sinkronisasi adalah agar substansi tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis peraturannya maka pengaturannya semakin detail dan operasional materi muatannya. Dengan demikian penulis memahami bahwa sinkronisasi merupakan proses penyelarasan vertikal.

Dalam tabel 4.7 dan 4.8 penulis menguraikan mengenai Undang-Undang yang diharmonisasikan dan Peraturan mengenai legislasi untuk disinkronkan dengan putusan MK 92/PUU-X/2012.

---

<sup>243</sup> Setio Sapto Nugroho, **Harmonisasi pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, Jakarta, 2009. Hlm. 4

<sup>244</sup> <http://www.penataanruang.net,lapan>. Prosedur Penyusunan Sinkronisasi, 2007: 1. (online). (20 Juli 2014)

Tabel 4.7 Harmonisasi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Putusan MK Nomor No. 92/PUU-X/2012

No	Aturan	Materi Muatan					
		Kewenangan “Dapat Mengajukan”	Kewenangan “Ikut Membahas	Kedudukan Lembaga Negara	Hubungan Kelembagaan ( <i>Check and Balances</i> )	Partisipasi Masyarakat	
1.	<b>Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau badan legislasi dapat mengajukan “usul” RUU kepada pimpinan DPR.</li> <li>• RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Begitupula sebaliknya. Dalam pasal 143 (5) dan 144.</li> <li>• Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD. Tercermin dalam pasal 142, konsekuensi bunyi Pasal tersebut adalah RUU dapat berasal dari tiga lembaga tersebut.</li> <li>• Terjadi inkonsistensi dalam Undang-Undang ini, yaitu pasal 146 menyebut RUU dari DPD diserahkan ke pimpinan DPR dan setelah melalui proses di paripurna, maka RUU DPD menjadi RUU DPR RI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPR membahas rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SD Ekonomi, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama Presiden dan DPD. Tercermin dalam pasal 71 huruf d.</li> <li>• Dalam hal pembahasan tindak lanjutnya lebih banyak diatur dalam Tatib DPR.</li> <li>• Pertimbangan terkait APBN hanya diberikan kepada DPR, tanpa kepada Presiden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPR merupakan lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang berasal dari partai politik.</li> <li>• Dalam undang-undang ini jelas bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan sebagai perwujudan Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.</li> <li>• Fraksi dan alat kelengkapan DPR banyak diatur dalam Undang-Undang ini, sementara tidak diatur <i>rigid</i> mengenai alat kelengkapan Presiden dan DPD.</li> <li>• DPD merupakan lembaga Perwakilan Daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubungan kelembagaan dalam Undang-Undang ini terkait tugas DPR untuk menerima dan membahas RUU DPD berkaitan dengan kedaerahan dan memperhatikan pertimbangan DPD.</li> <li>• Kemudian DPR membahas bersama Presiden dan memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN yang diajukan Presiden.</li> <li>• Dalam RAPBN, undang-undang ini tidak mengatur lebih lanjut mengenai tindak lanjut Pertimbangan DPD RI.</li> <li>• Secara keseluruhan Hubungan <i>check and balance</i> dalam Undang-Undang ini timpang, karena pengaturannya lebih banyak menyangkut mengenai DPR, baik tugas, alat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu di tangani demi kepentingan bangsa dan negara.</li> <li>• Dan Setiap elemen yang diminta memberikan keterangan wajib memenuhi permintaan DPR.</li> <li>• Penyebaran RUU DPD dilaksanakan DPD</li> <li>• Dalam melaksanakan kewenangannya DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah dan DPRD</li> <li>• Dalam undang-Undang ini tidak disebutkan partisipasi aktif dari masyarakat untuk berkontribusi dalam menggagas RUU. Namun hanya apabila keterangan diperlukan oleh DPR.</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengajuan RUU DPD terbatas berdasarkan prolegnas.</li> <li>• Dalam pasal 251 disebut “usul” RUU, sehingga berbeda bobot dengan mengajukan RUU.</li> </ul>			<p>kelengkapan, fungsi, dan sebagainya.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudian pasal 227 mengatakan bahwa anggota DPD berdomisili di daerah dan punya kantor di ibu kota provinsi. Hal ini akan semakin memperlambat mekanisme legislasi antara kedua kamar tersebut, karena legislasi dilakukan di pusat.</li> </ul>	
2.	<b>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam undang-undang ini sudah dijelaskan di bab sebelumnya bahwa kelemahan DPD dalam mengaktualisasikan pasal 22D ayat (1) adalah: 1) penyusunan prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan pemerintah. Sehingga konsekuensinya adalah tidak ada koordinator di lingkungan DPD. 2) dalam penyusunan RUU DPD bertransformasi menjadi RUU dari DPR. 3) RUU dapat berasal dari DPR dan Presiden.</li> <li>• Dalam hal penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Presiden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jelas disebutkan bahwa pembahasan RUU yang berkaitan dengan kedaerahan, mengikutsertakan DPD hanya pada pembicaraan tingkat I. Lihat pasal 65. Itupun juga ditambah tidak ikut dalam pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) .</li> <li>• Undang-Undang ini juga tidak mencerminkan pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang persetujuan dilakukan bersama antara DPR dan Presiden. Karena dalam pembicaraan tingkat II persetujuan dilontarkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</li> <li>• Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubungan kelembagaan dalam Undang-Undang ini baik antara DPD dengan DPR, maupun DPR dengan presiden, keduanya bisa dikatakan tidak mencerminkan <i>check and balance</i> dalam masing-masing tahap pembentukan Undang-Undang, karena dalam tahapan model hubungan dengan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partisipasi masyarakat bisa diberikan secara lisan atau tertulis, dan dalam bentuk       <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Rapat dengar pendapat</li> <li>b. Kunjungan kerja</li> <li>c. Sosialisasi:</li> <li>d. Seminar/ lokakarya.</li> </ol> </li> </ul>

			oleh fraksi, dan Presiden hanya menyampaikan pendapat akhir.			
3.	<b>Putusan MK No. Putusan MK No. 92/PUU-X/2012</b>	Putusan ini mengembalikan poin, 1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari Presiden DPR dan DPD sesuai dengan pasal 142 UU 27/2009. Sehingga membawa konsekuensi luas. Yaitu mulai dari Penyusunan Prolegnas sampai dengan penyebaran yang dilakukan oleh ketiga lembaga tersebut.	Dalam pembahasan, Putusan ini membawa pergeseran <i>status quo</i> yang selama ini terjadi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Yaitu MK menafsirkan frasa “ikut membahas” yang mencakup semua pembahasan RUU mulai tingkat I dalam rapat komisi, gabungan komisi, pansus, BALEG, sampe tingkat II dalam tingkat paripurna.	Mengenai kedudukan, MK mendudukan tiga lembaga negara tersebut sama, yaitu sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan konstitusional dalam konstitusi. Terbukti dari beberapa pembatalan Pasal yang mendudukan DPD dan Presiden setingkat alat kelengkapan dan komisi DPR. sehingga pendudukan tiga lembaga negara tersebut haruslah disesuaikan dengan putusan ini.	Implikasi dari pengembalin lembaga negara yang punya fungsi legislasi tersebut adalah semakin memperkuat <i>check and balances</i> yang terjadi dalam hubungan legislasi antara Presiden, DPR dan DPD. Sehingga interaksi ketiga lembaga negara ini akan meningkatkan kualitas produk Undang-Undang yang selama ini menurun.	Partisipasi masyarakat dalam legislasipun semakin dipermudah. Karena sosialisasi mengenai RUU, pembahasan RUU dan hasilnya, sampai dalam Undang-Undang haruslah dilakukan oleh Presiden, DPR dan DPD. Sehingga masyarakat akan semakin mudah mengakses materi produk yang ada dan memberikan masukan baik melalui lisan maupun tulisan
	<b>Harmonisasi</b>	Dalam mengajukan RUU. Diperlukan konsepsi yang sema mengenai kewenangan mengajukan, karena dalam UU 27/2009 dan 12/2011 sendiri terbuka timbul inkonsistensi. ketiga lembaga tersebut harus ditempatkan sesuai dengan amanat konstitusi, yaitu Presiden dan DPR untuk semua RUU, sedangkan DPD sesuai dengan perannya, yaitu RUU yang berkaitan dengan kedaerahan. Sehingga	Demikian halnya dengan pembahasan di DPR, “ikut membahas” DPD, jika DPD menggunakannya maka bermakna imperatif. Sehingga dalam perubahan UU 27/2009 dan UU 12/2011 kedepan diharapkan bahwa pembahasan mengenai RUU yang bersifat kedaerahan dilakukan oleh tiga lembaga tersebut ( <i>tipartite model</i> ). Sehingga pengaturan di tingkat Tatib bisa menyesuaikan.	Kedudukan presiden, DPR dan DPD adalah sebagai lembaga negara, yang masing-masing lembaga eksekutif, legislatif yang mewakili partai politik dan perwakilan daerah. Konsepsi mengenai lembaga negara ini harus disamakan dalam perubahan UU 27/2009 dan UU UU 12/2011 kedepan, sehingga tidak terjadi posisi lembaga negara yang sama dengan alat kelengkapan masing-masing	<i>Check and balance</i> diperlukan dalam rangka tidak adanya dominasi terhadap suatu fungsi. Dalam kerangka legislasi, pelaksanaan sesuai amanat konstitusi diperlukan, sehingga kekuasaan DPR legislasi dalam pasal 20 ayat (1) dapat di kontrol melalui <i>Preventif review</i> yaitu dalam pembahasan bersama tentang RUU kedaerahan dan persetujuan dengan Presiden.	Dalam hal legislasi sangat dibutuhkan partisipasi masyarakat. Karena akan berdampak kembali kepada masyarakat RUU yang akan diputuskan DPR dan Presiden untuk menjadi Undang-Undang. Setiap lembaga harus membuka ruang-ruang partisipasi yang lebih lebar, sehingga partisipasi aktif dan sarana menyalurkan suara masyarakat akan suatu kebutuhan Undang-Undang dapat terpenuhi.

	kedepan Perubahan UU 27/2009 dan 12/2011 harus memberi porsi sesuai konstitusi, mulai dari mengajukan sampai dengan penyebarluasan.	lembaga negara dalam hubungan legislasi.	
--	---	--	--

Sumber: *Bahan Hukum Primer*, diolah

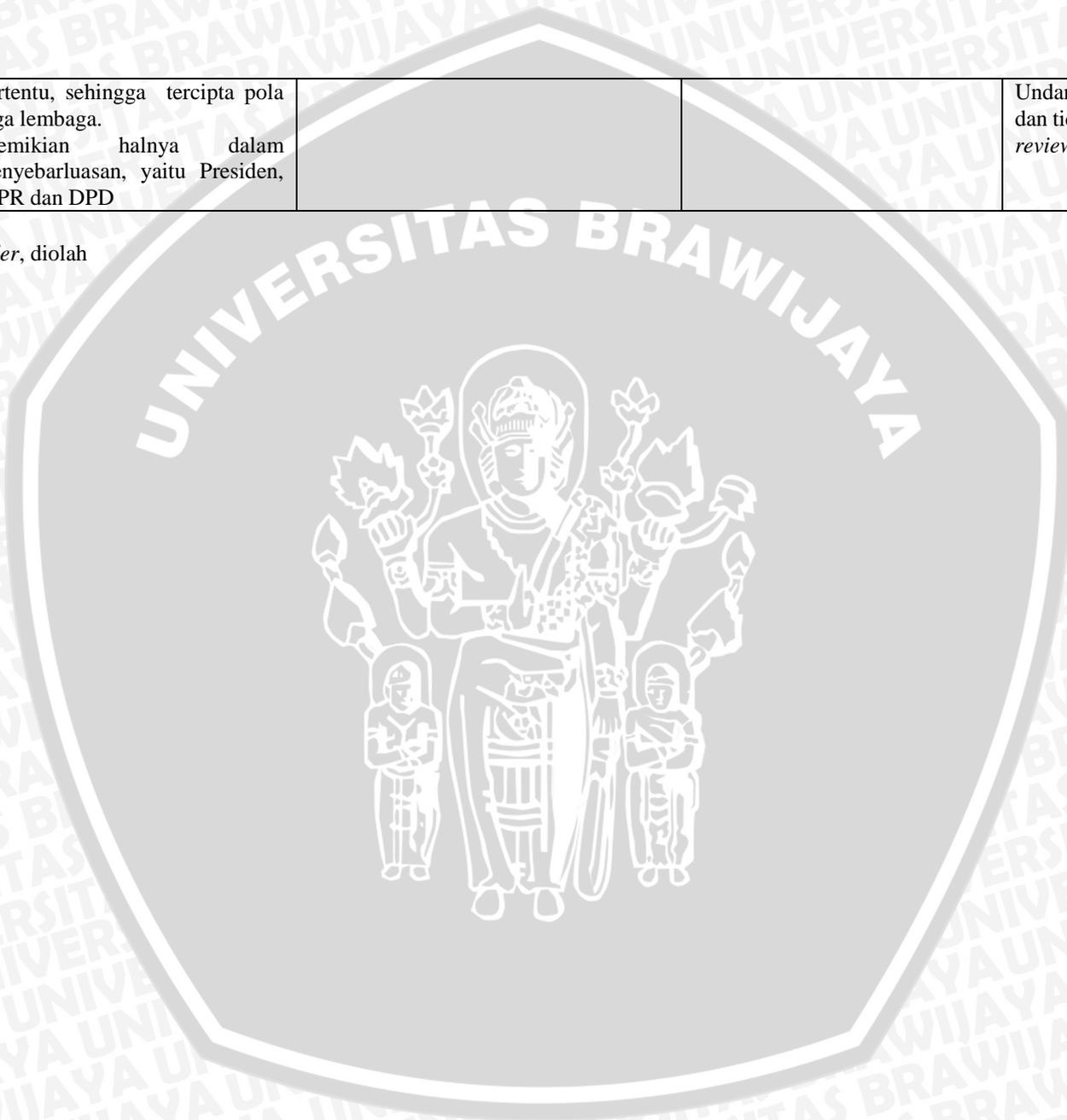
**Tabel 4.8 Sinkronisasi Peraturan dibawah Undang-Undang dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor No. 92/PUU-X/2012**

No	Aturan	Materi Muatan			
		Institusi yang berwenang	Kewenangan Legislasi	Hubungan Kelembagaan ( <i>Check and Balances</i> )	Partisipasi Masyarakat
1.	<b>Peraturan Presiden RI Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program legislasi Nasional.</b>	Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan rakyat dan Pemerintah secara berencana, terpadu, dan sistematis yang pelaksanaannya dikoordinasikan BALEG. Dilingkungan DPR dikoordinasikan BALEG, sementara di lingkungan pemerintah dikoordinasikan Menteri.	<ul style="list-style-type: none"> <li>BALEG dalam mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas dilingkungan DPR dapat meminta masukan dari DPD dan masyarakat.</li> <li>BALEG sebagai koordinasi penyusunan Prolegnas dalam rangka sinkronisasi dan Harmonisasi.</li> <li>Menteri meminta kepada Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya.</li> </ul>	Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah oleh Menteri dikoordinasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.	Masyarakat dapat berpartisipasi ketika diminta masukan oleh BALEG. Sementara dalam pemerintah Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU melalui forum konsultasi yang berisikan para ahli.
2.	<b>Peraturan Presiden RI Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan peraturan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Undang-undang merupakan Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.</li> </ul>	Dalam kewenangan legislasi, Perpres ini banyak membahas mekanisme RUU dari presiden dan bagaimana mekanisme pelaksanaannya. Kedepan diharapkan adanya mekanisme	Hubungan kelembagaan terkait mekanisme RUU dari Presiden ke DPR dan begitupula sebaliknya. Oleh karena dalam RUU kedaerahan tidak di atur	Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di tingkat Panitia Antardepartemen, Pemrakarsa

	<p><b>Pemerintah pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penyusunan RUU dilakukan Pemrakarsa berdasarkan Prolegnas (Pemrakarsa adalah menteri/pimpinan lembaga pemerintahan no departemen yang mengajukan usul penyusunan RUU, R Perpu, R. Peraturan pemerintah, R. Peraturan preseiden.</li> </ul>	<p>hubungan untuk tiga lembaga- yaitu Presiden, DPR dan DPD untk RUU tertentu.</p>	<p>mekanisme hubungan Pemerintah dengan DPD.</p>	<p>dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan peraturan tinggi atau organisasi dibidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang.</p>
3.	<p><b>Peraturan Presiden RI Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan</b></p>	<p>Menteri sekretaris negara melakukan penyiapan naskah rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh presiden dan DPR untuk disahkan oleh presiden. Kemudian untuk penyebarluasan dilakukan oleh pemerintah.</p>	<p>Kewenangan dalam ranah ini sudah masuk dalam kewenangan pemerintah/ Presiden, yaitu mulai mekanisme pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Seharusnya untuk penyebarluasan tidak hanya dilakukan oleh presiden, namun juga lembaga negara lain yang terlibat.</p>	<p>Tidak ada hubungan <i>check and balance</i>, karena kewenangan tersebut masuk dalam ranah atau tugas eksekutif.</p>	<p>Penyebarluasan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dimaksud, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud.</p>
	<p><b>Sinkronisasi</b></p>	<p>Jika dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi, maka pengaturan mengenai penyusunan Prolegnas dilakukan oleh Presiden, DPR, dan DPD sebelum diputuskan dalam sidang paripurna DPR. Kemudian terkait tata cara mempersiapkan Rancangan undang-undang, kedepan diharapkan ada mekanisme hubungan antara pemerintah dan DPD, begitu pula DPR dan DPD terkait dengan Undang-Undang</p>	<p>Pengaturan mengenai Prolegnas dalam penyusunan melibatkan tiga lembaga, yakni Pemerintah diwakili oleh menteri, DPR oleh BALEG dan DPD yang masih belum diatur dalam UU atau Tatib. Kemungkinan sementara dibebankan pada PPUU DPD. Dan dalam tata cara kedepan setelah putusan MK, mekanisme Tata cara mempersiapkan RUU juga harus berkesinambungan dan harus dibuatkan pola hubungan Presiden, DPR dan DPD terkait RUU tertentu.</p>	<p>Hubungan <i>check and balance</i> tiga lembaga semakin terlihat. Mulai dari Prolegnas sampai dengan adanya pengundangan. Yaitu antara DPR, Presiden dan DPD. Hubungan kelembagaan kedepan harusnya hubungan kelembagaan yang kuat untuk guna menghasilkan undang-undang yang responsif.</p>	<p>Dalam partisipasi masyarakat sebenarnya pasca putusan MK ini, seharusnya masing-masing lembaga harus mewadahi aspirasi secara aktif, baik dalam Prolegnas sampai dengan Pengundangan. namun, pihak-pihak tersebut (Presiden, DPR dan DPD) kurang memberikan ruang partisipasi aktif, sehingga partisipasi mendatang harus ada keterlibatan aktif masyarakat dalam menyampaikan suaranya, sehingga kualitas</p>

		tertentu, sehingga tercipta pola tiga lembaga. Demikian halnya dalam penyebarluasan, yaitu Presiden, DPR dan DPD		Undang-Undang semakin baik dan tidak terlalu cepat di <i>judicial review</i> .
--	--	--	--	--

Sumber : *Bahan Hukum Sekunder*, diolah



Dalam perkembangannya setelah Putusan MK tersebut, DPR menindak lanjuti dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang No 27 Tahun 2007 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD untuk mewujudkan lembaga perwakilan rakyat Indonesia yang demokratis, efektif dan akuntabel. Namun dalam naskah Akademik dan *draft* rancangan undang-undangnya masih belum sesuai dengan harapan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 dan menuai pro-kontra baik dari DPD, masyarakat dan LSM yang mengawal RUU tersebut. Dapat kita lihat dalam naskah akademik perubahan UU 27/2009 bahwa dalam jangkauan dan Arah pengaturannya, DPD diatur dalam poin ke tiga dan hanya dua poin huruf sebagai berikut:<sup>245</sup>

Mengenai DPD berkaitan dengan:

- a. mekanisme proses RUU yang disulkan DPD ke DPR
- b. sistem pendukung

Menurut penulis hal tersebut pengaturannya sangat minimalis jika dibandingkan dengan pengaturan mengenai MPR, DPR dan DPRD. MPR dalam Naskah Akademik ini ada 4 hal jangkauan dan arah pengaturan, sedangkan DPR ada 11 hal jangkauan dan arah pengaturan dan DPRD ada dua jangkauan dan arah pengaturan, 3 sisanya pengaturan sistem pendukung. Selain itu dalam ruang lingkup pengaturan Undang-Undang, Materi muatannya tidak mencantumkan DPD sebagai materi yang harus di bahas dalam RUU Perubahan UU 27/2009.<sup>246</sup> Sehingga konsekuensinya adalah tidak pengaturan lebih lanjut tentang kelembagaan DPD dalam naskah RUU perubahan UU 27/2009.

---

<sup>245</sup> Naskah Akademik, **Rancangan Perubahan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah**, Badan legislasi DPR RI, 2013. Hlm 55

<sup>246</sup> *Ibid.* hlm. 56

Tindak lanjut Putusan MK tersebut dalam naskah akademik diatur dalam ruang lingkup pengaturan undang-undang DPR. Yaitu dalam poin h, terkait putusan Mahkamah Konstitusi yaitu:<sup>247</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi telah membawa dampak terhadap tugas Badan Legislasi khususnya yang terkait dengan DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang. Oleh karena itu RUU ini menyesuaikan putusan Mahkamah Konstitusi yang telah dibuat dengan mencermati ketentuan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Penyesuaian ini terkait dengan proses penyusunan Prolegnas, proses penyusunan RUU dari DPR, proses penyusunan RUU dari DPD, proses penyusunan RUU dari Presiden, dan proses pembahasan Undang-Undang yang dilakukan dengan 3 (tiga) tingkat Pembicaraan yaitu pertama, Tingkat I pembahasan rancangan undang-undang dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Panitia Anggaran atau rapat panitia khusus, kedua, Tingkat II penyampaian pendapat mini dan ketiga, Tingkat III pengambilan keputusan dalam rapat paripurna. (Bab III, Pasal 143, Pasal 144, Pasal 146, Pasal 148, Pasal 149, Pasal 150, Pasal 150A, dan Pasal 151)

Pengaturan tersebut menunjukkan beberapa perubahan, yaitu bahwa RUU Perubahan UU 27/2009 kedepan harus menyesuaikan dengan putusan Mahkamah Konstitusi terkait Prolegnas dan penyusunan RUU dari DPR maupun DPD. Kemudian yang kedua adalah terkait dengan perubahan tingkat pembahasan yang dipecah menjadi tiga bagian, yaitu tingkat pertama, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Panitia Anggaran atau rapat panitia khusus, tingkat kedua dalam penyampaian pendapat mini, dan dilanjutkan pada tingkat ketiga untuk diputuskan dalam sidang paripurna antara Presiden dan DPR.

Lain halnya dengan *draft* RUU perubahan UU 27/2009, *draft* RUU ini menurut penulis masih belum sesuai dengan harapan sinergis tiga lembaga yaitu DPR, DPD dan Presiden dalam mekanisme legislasi. Dalam RUU perubahan ini,

---

<sup>247</sup> *Ibid.* hlm. 58

DPR terlihat mengaskan bahwa DPR sebagai lembaga yang memegang kekuasaan legislasi. Hal ini dapat terlihat dalam penambahan pasal Pasal 141 a yang disisipkan diantara Pasal 141 dan Pasal 142 UU 27/2009.<sup>248</sup> Kemudian, terlihat juga perubahan dari naskah RUU cenderung mengabaikan putusan MK 92/PUU-X/2012. *Pertama*, pengabaian Putusan MK dalam hal mengajukan Rancangan Undang-Undang, dalam pasal 144 ayat (2) bahwa rancangan Undang-Undang harus melewati DPR untuk kemudian disampaikan ke DPD. Pasal 146 ayat (2) naskah RUU perubahan, RUU dari DPD beserta naskah akademik disampaikan kepada pimpinan DPR. Padahal dalam amanat Putusan MK, harus disampaikan langsung ke DPR dan Presiden bila RUU terkait dengan kewenangan DPD. Kemudian Pasal 102 huruf e tentang tugas Badan Legislasi juga masih melakukan pengharmonisasian RUU dari DPD, yang artinya kedudukan DPD masih tidak jauh berbeda dengan UU 27/2009.<sup>249</sup>

*Kedua*, dalam hal pembahasan, bahwa pembahasan dilakukan dalam 3 tingkat. Penguatan kekuasaan DPR terlihat dalam pasal 148 ayat (3), bahwa dalam pembicaraan tiga lembaga, tiga tingkatan dikoordinasikan oleh DPR. Memang ada perubahan, yaitu bisa mengikuti pembahasan sampai tingkat II, namun sekali lagi yang menunjukkan kelemahan adalah DPD dan Presiden disamakan tingkatannya seperti alat kelengkapan DPR atau fraksi. Kemudian keberadaan DPD juga kembali ke UU 27/2009 sebelum frasa tambahan oleh MK,

---

<sup>248</sup> Lihat Pasal 141 a Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>249</sup> Lihat Pasal 144 ayat (2), Pasal 146 ayat (2), Pasal 102 huruf e, Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

yaitu bersifat fakultatif, terlihat dalam Pasal 150A ayat (2) Naskah RUU Perubahan UU 27/2009.<sup>250</sup>

Menurut pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang Putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Menurut Mariyadi Faqih putusan Mahkamah Konstitusi mestinya didasari oleh nilai-nilai filosofis dan mempunyai nilai kepastian hukum yang mengikat, yang bertengger pada nilai-nilai keadilan.<sup>251</sup> Sehingga keadilan substantif tercermin dalam ruh pengejawantahan kepentingan yuridis yang berelasi kemanusiaan, bukan semata kepentingan formalitas. Oleh karenanya, paparan tentang RUU perubahan UU 27/2009 tersebut penulis menyimpulkan bahwa RUU tersebut menyimpangi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 atau mengesampingkan substansi tindak lanjut Putusan MK tersebut.

Berkaitan dengan implementasi putusan Mahkamah tersebut, masalah utamanya adalah tidak ada ketentuan formal yang mengatur implementasi putusan tersebut.<sup>252</sup> Fakta ini menunjukkan bahwa tidak seluruh putusan final dan mengikat dapat mempengaruhi parlemen dan lembaga-lembaga negara lain (aktor non-yudisial). Itu sebabnya keberadaan regulasi yang mengatur kewenangan dan akibat hukum putusan final MK belum tentu memiliki aplikasi riil terhadap aplikasi putusannya. Yang dalam hal ini dapat dipersepsikan tidak mengikat. Berkaitan

---

<sup>250</sup> Lihat Pasal 148 ayat (3) dan Pasal 150A ayat (2) , Naskah Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>251</sup> Mariyadi Faqih, **Nilai-nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan mengikat**, dalam Jurnal Konstitusi, Vol 7, Nomor 3, 2010. Hlm. 114

<sup>252</sup> Ahmad Syahrizal, **Problem Implementasi Putusan MK**, Jurnal Konstitusi, Volume 4, No. 1, Maret 2007 Hlm. 112

dengan Implementasi Putusan Mahkamah tersebut, Robert A Dahl mengatakan bahwa:<sup>253</sup>

*“the Court is almost powerless to affect the course of national policy” This is because the Court’s rulings are not self-executing. Enforcement and implementation require the cooperation and coordination of all branches of government.”*

Jadi, seyogyanya Mahkamah konstitusi seharusnya dapat bekerjasama kolaboratif antar lembaga negara. Kerjasama ini dapat terjadi pada saat DPR dan Pemerintah mengupayakan langkah antisipatif terhadap produk tindak lanjut tersebut agar dimasa mendatang produk mereka tidak di-review. dalam realitas empiris Mahkamah harus mengembalikan marwahnya melalui putusan-putusan yang responsif, sehingga dapat memperoleh dukungan signifikan dari publik yang berdampak pada putusan yang diterapkan oleh legislator.

### **B.1.3 Formulasi Legilasi Model Tripartit antara DPR, Presiden dan DPD**

Legisilasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *legislation*. Menurut John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan *legislation* sebagai (1) perundang-undangan, (2) pembuatan Undang-Undang.<sup>254</sup> Sementara Satjipto Raharjo mengutarakan bahwa pengertian legislasi sebagai pembuatan Undang-Undang.<sup>255</sup> Dalam UU 12/2011 terminologi pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

<sup>253</sup> Robert Dahl, *“Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as National Policy-Maker.”* Journal Public Law, hlm. 95. Dalam Ahmad Syahrizal, *Ibid.* Hlm. 124

<sup>254</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, **Kamus Inggris Indonesia**, Gramedia, Jakarta, 1995, hlm. 353

<sup>255</sup> Anis Ibrahim, **Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi....Op.Cit** Hlm. 151

pengundangan.<sup>256</sup> Maka legislasi dapat dikatakan sebagai proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berbicara perihal legislasi, maka *output* dari legislasi adalah Undang-Undang. Menurut Rousseau tujuan negara adalah untuk menegakan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya, dalam pengertian bahwa pengertian dalam batas-batas perundang-undangan, dalam hal ini pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya melalui wakil-wakilnya, sehingga Undang-Undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.<sup>257</sup> Sementara dalam konsep desentralisasi, maka Undang-Undang harus bisa merepresentasikan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Sebagaimana salah satu tujuan desentralisasi dari perspektif pemerintah pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas nasional). Rondinelli and Cheema mengatakan:<sup>258</sup>

*Decentralisation is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organisations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisations, local government, or non-government organisations.*

Demokrasi dalam bab tinjauan pustaka sudah penulis jabarkan, bahwa orientasinya adalah setiap kebijakan nasional harus merupakan hasil kesepakatan bersama (*volonto generale*) antara *stakeholder* kekuasaan politik ditingkat pusat dan wakil-wakil daerah sebagai wujud representasi politik lokal. Sebagaimana

<sup>256</sup> Lihat Pasal 1 nomor 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>257</sup> Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan**, Yogyakarta, Kanisus, 2007. Hlm. 119-120

<sup>258</sup> Smith,, B.C, **Decentralization: The Teirtorial Dimention of the State**. London: Asia Publising House, 1985. Hlm. 23. Dalam Syarif Hidayat, **Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation**, dalam dalam Jurnal Politik Vol. 1 No. 1 2008. Hlm. 4.

diungkapkan oleh Marzuki Alie bahwa keberhasilan pembangunan daerah merupakan bagian integral dari keberhasilan pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>259</sup> Oleh karenanya perlu pembentukan undang-undang yang responsif dan partisipatif.<sup>260</sup>

Penulis telah menguraikan dalam sub-bab sebelumnya bahwa dalam proses pembentukan Undang-Undang ada beberapa kelemahan DPD yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi untuk diluruskan sesuai amanat konstitusi. *Pertama*, mengenai pengajuan Rancangan Undang-Undang yang makna “dapat” diterjemahkan oleh mahkamah sebagai pilihan hukum dan bila di gunakan bersifat imperatif. *Kedua*, mengenai ikut membahas, bahwa DPD harus dilibatkan mengenai RUU yang menjadi kewenangannya. *Ketiga*, yaitu keterlibatan dalam penyusunan prolegnas sebagai instrumen perancangan Undang-Undang sehingga masuk pada pasal 22D ayat (1).

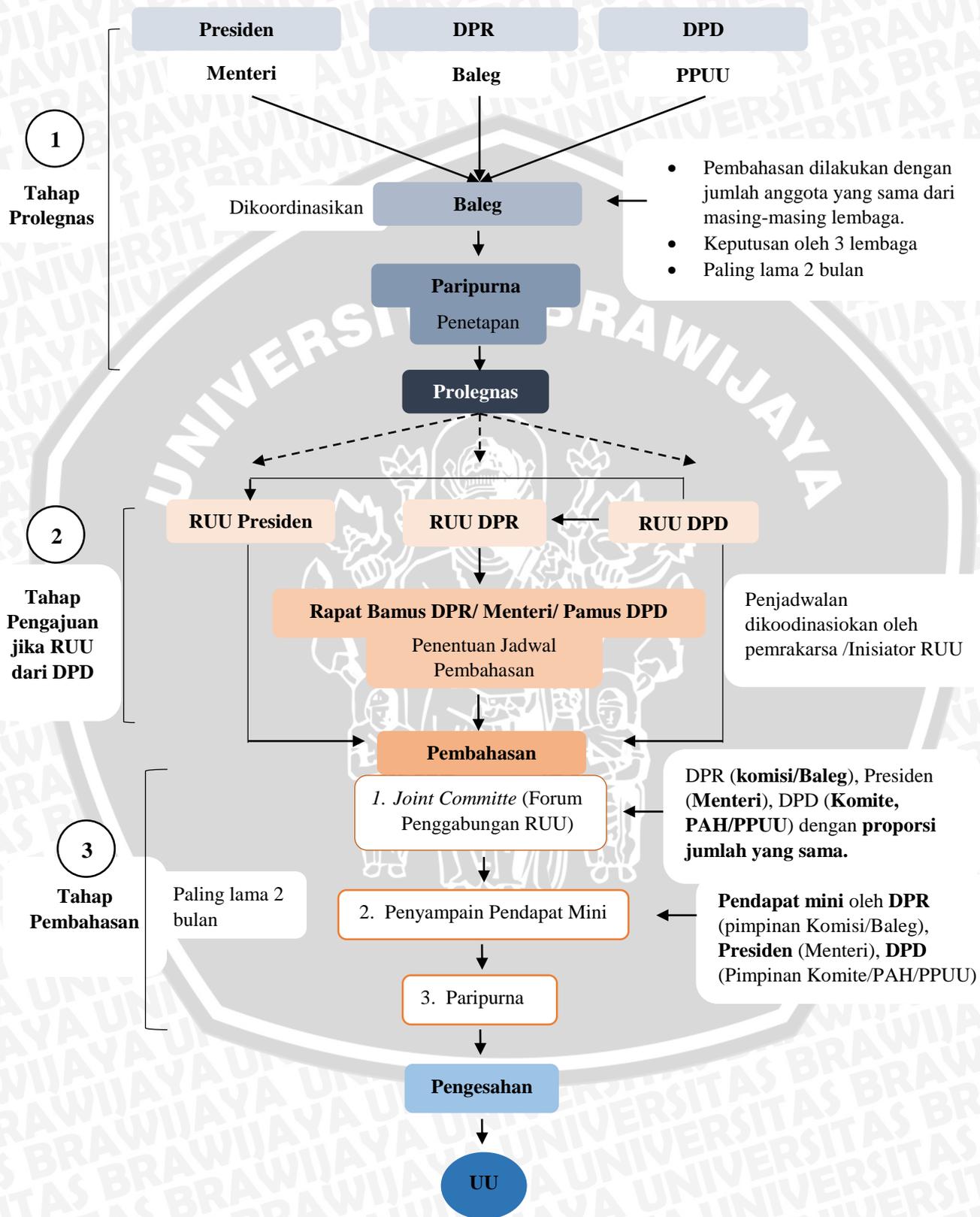
Oleh karena itu, berikut merupakan skema sederhana mengenai mekanisme model legislasi tripartit antara DPR, Presiden dan DPD yang terbagi dalam tiga tahap sebagai berikut dalam skema 4.7.

---

<sup>259</sup> Marzuki Alie, **Kebijakan Desentralisasi dalam Kerangka Membangun Kualitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di tengah tantangan Globalisasi**, Makalah disampaikan pada Seminar nasional Forum Komunikasi dan kerjasama Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Se-Indonesia (FORKERMAPI), Universitas Tadulako, Palu, 6 Oktober 2010. Hlm. 1

<sup>260</sup> Hukum responsif dalam kacamata Nonet & Selznick lebih mempertimbangkan keinginan publik dan mempunyai komitmen bagi terciptanya keadilan substansial, daripada keadilan prosedural. Karakter produk hukum yang responsif dalam bingkai sistem hukum ketatanegaraan di Indonesia pada hakekatnya mampu menerjemahkan cita hukum untuk ditransformasikan ke dalam perundang-undangan. Sementara Partisipatif dimaknai keterlibatan secara aktif dan partisipatif dalam konteks pembuatan undang-undang. dalam Wahyu Nugroho, **Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif**, dalam Jurnal legislasi Indonesia, Vol. 10 No. 3. September 2013. Hlm. 212

Skema 4.8 Model Legislasi Tripartit<sup>261</sup>



<sup>261</sup> Analisis penulis



Dari skema 4.7 Tersebut, penulis mencoba menawarkan model legislasi tripartit (tiga lembaga) dengan keikutsertaan DPD dalam mekanisme legislasi. *Pertama*, Terkait dengan pembahasan prolegnas. (1) Panitia /Badan yang berwenang mengkoordinasikan di internal dan mewakili DPD dalam proses prolegnas. Dalam pembahasan prolegnas, kedepan harus diatur dalam Undang-Undang dan Tata Tertib internal DPD mengenai badan atau panitia yang berwenang dalam pembahasan prolegnas beserta Baleg DPR dan Menteri yang di tugasi oleh pemerintah. Untuk sementara, semestinya Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD ditempatkan sebagai badan yang berwenang mewakili DPD dalam pembahasan prolegnas, karena fungsinya yang hampir sama dengan Baleg DPR, yaitu muara harmonisasi usul RUU dari anggota /PAH/ Komite DPD. Dalam RUU DPD, DPD menggagas Baleg DPD sebagai lembaga yang menangani prolegnas.<sup>262</sup> Seperti dalam pasal 1 poin ke 5 berikut:

Badan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah, selanjutnya disingkat Baleg DPD adalah alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap yang menjalankan tugas penyusunan, pembahasan Prolegnas dan rancangan undang-undang serta pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang.

(2) Mekanisme penyusunan dan pembahasan prolegnas. Dalam mekanisme pembahasan prolegnas penulis dalam sub-bab sebelumnya telah menyebutkan bahwa fungsi DPD dalam prolegnas disamakan dengan anggota DPR<sup>263</sup> yaitu hanya untuk menyerahkan usulan daftar prolegnas. Sehingga setelah putusan MK No. 92/PUU-X/2012 maka penyusunan prolegnas DPD dilakukan dua tahap, yaitu

---

<sup>262</sup> Rancangan Undang-Undang tentang DPD versi Dewan Perwakilan Daerah. Bahan di email oleh ppuu\_dpd@yahoo.com ke ah.harissu@gmail.com. (17 Juli 2014).

<sup>263</sup> Pasal 12 ayat (1) untuk prolegnas jangka menengah dan pasal 18 ayat (1) untuk prolegnas prioritas tahunan dalam Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

tahap di internal DPD sendiri yang dikoordinasikan oleh PPUU dan tahap yang kedua adalah tahap pembahasan bersama dengan Baleg DPR dan Menteri untuk kesepakatan bersama sebelum ditetapkan dalam paripurna DPR RI.<sup>264</sup> Progresifitas Putusan MK terlihat dalam Pasal 22 ayat (1) yaitu:<sup>265</sup>

Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”

Frasa “hasil penyusunan” dapat diartikan bahwa DPD dalam melakukan penyusunan dan pembahasan bersama mengenai Prolegnas tidak hanya ikut membahas, namun juga memberikan kesepakatan atas Prolegnas yang disusun bersama. Sehingga pada tahap paripurna Prolegnas tersebut telah disepakati oleh DPR, Presiden dan DPD.

Dalam mekanisme penyusunan di internal lembaga penulis merekomendasikan waktu 30 hari kerja dengan rincian koordinator prolegnas menyampaikan surat ke pimpinan komisi/komite atau anggota 10 hari kerja sejak Badan Legislasi (DPR) / PPUU (DPD) / Panitia Antar Departemen (Presiden) dan 20 hari kerja usulan disampaikan anggota / pimpinan komisi/komite sejak surat disampaikan. Kemudian, pengaturan pembahasan bersama dilaksanakan dalam waktu paling lama 60 hari kerja sejak pembahasan bersama mulai dibuat yang

<sup>264</sup> Sebelum pengambilan keputusan bersama penulis merekomendasikan dilakukan (a) Pembacaan daftar Prolegnas (b) Penyampaian pendapat DPR (bukan fraksi seperti yang terdapat pada Pasal 21 ayat (11) Peraturan DPR RI 1/2012 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas, (c) Penyampaian pendapat DPD, (d) Penyampaian pendapat Pemerintah.

<sup>265</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi, **Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3**, Putusan No. 92/PUU-X/2012, hlm. 257

dimuat dalam Undang-Undang sebagai acuan.<sup>266</sup> Hal ini didasarkan pada kebiasaan pembahasan Undang-Undang DPR RI yang mekanismenya hampir sama dengan pembahasan prolegnas.<sup>267</sup>

*Kedua*, Dalam pengajuan RUU, (1) terkait subjek, maka yang berperan dalam pengajuan adalah pimpinan lembaga negara, yaitu pimpinan DPR, Presiden dan pimpinan DPD. Dalam skema 4.7 diatas penulis menggambarkan jika pengajuan berasal dari DPD, maka RUU disampaikan beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik secara tertulis dari pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan presiden sebagaimana tafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 146 ayat (1) UU 27/2009 dan pasal 48 ayat (1) UU 12/2011.<sup>268</sup> Jika RUU dari presiden ataupun DPR terkait RUU dengan kewenangan DPD maka mekanismenya sama. Sehingga hal tersebut merupakan bentuk penyetaraan RUU yang berasal dari DPR, DPD, maupun Presiden, tanpa melalui mekanisme harmonisasi dan pematangan konsepsi. (2) terkait waktu, dalam waktu 60 hari kerja<sup>269</sup> DPR harus menunjuk komisi /Pansus atau Baleg dan Presiden menunjuk Menteri yang masing-masing mewakili lembaga masing-masing dalam melakukan pembahasan dengan alat kelengkapan DPD. Hal yang melekat dalam waktu penunjukan wakil dalam

---

<sup>266</sup> Dalam penyusunan di Internal lembaga masing-masing penulis mengambil dari Pasal 9 ayat (1) dan (2) Peraturan DPR RI No 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program legislasi Nasional. Sementara dalam pembahasan bersama pengaturan waktunya tidak diatur, maka penulis mengambil dari jangka waktu pembahasan di Internal DPR RI dalam pasal 13 ayat (1) Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

<sup>267</sup> Mekanisme yang terdapat dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012. Tentang Tata Cara Penyusunan Program legislasi Nasional. Yaitu dimulai dari (a) Sambutan Pimpinan Badan legislasi, (b) Sambutan Menteri, (c) Pembahasan daftar inventaris usulan Prolegnas, (d) pengambilan keputusan.

<sup>268</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi, **Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3**, Putusan No. 92/PUU-X/2012, hlm. 254

<sup>269</sup> Penulis menyamakan waktu penindaklanjutan RUU yang telah diserahkan ke Presiden untuk menunjuk menteri yang mewakilinya atau DPD menunjuk alat kelengkapan yang mewakilinya untuk pembahasan bersama DPR, setelah DPR menyapaikan RUU beserta surat pimpinan DPR. Seperti dalam Pasal 128 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

legislasi tersebut adalah adanya sanksi/ teguran yang dirumuskan ketika setelah waktu yang ditentukan DPR maupun Presiden masih belum menunjuk alat kelengkapannya. (3) Dalam penjadwalan, penulis menawarkan bahwa penjadwalan dilakukan bersama antara DPR (Badan Musyawarah), Presiden (Menteri) dan DPD (Panitia Musyawarah) yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan lembaga yang mengajukan RUU. sehingga tercipta model saling melengkapi antara tiga lembaga negara tersebut dalam proses legislasi dan mengurangi dominasi dan beban DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. (4) Dalam mekanisme pembahasan di Internal lembaga masing-masing, Pataniari Siahaan berpandangan bahwa:<sup>270</sup>

Rapat Paripurna untuk memutuskan persetujuan mengenai usul RUU menjadi RUU DPR dan proses ikutannya sesungguhnya sudah tidak relevan dan menunjukkan kurang konsistensi DPR terhadap Prlegnas yang telah disetujui bersama dengan Presiden.

Artinya bahwa dalam mekanisme rapat paripurna DPR RI untuk menentukan apakah usul RUU diterima, diterima dengan perubahan, atau ditolak inkonsistensi dengan kesepakatan bersama pada saat penyusunan Prolegnas. Walaupun alasannya adalah untuk menerima masukan-masukan yang diberikan fraksi ketika rapat paripurna. Sesungguhnya hal ini sudah dilakukan dalam tingkat komisi dan Baleg yang didalamnya terdapat unsur semua fraksi. selain itu juga masih ada proses pembahasan bersama dengan Presiden dan DPD (terkait RUU tertentu) untuk memantapkan RUU menjadi UU. Sehingga penulis sepakat bahwa RUU dalam internal DPR maupun DPD tidak perlu melalui mekanisme rapat paripurna untuk menjadi RUU dari masing-masing lembaga.

---

<sup>270</sup> Pataniari Siahaan, **Politik Hukum pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945...***Op.Cit* hlm. 400

Perlu diketahui bahwa Mahkamah Konstitusi juga memberikan keleluasaan dalam mengajukan RUU diluar Prolegnas dan RUU tentang pencabutan Perpu kepada DPD. RUU diluar Prolegnas bisa dilihat pada penambahan frasa Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011 bahwa dalam keadaan luar biasa, konflik, atau bencana alam atau keadaan yang memastikan adanya urgensi nasional, maka DPR, DPD, dan Presiden dapat mengajukan rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas.<sup>271</sup> Sementara RUU Pencabutan dapat dilihat pada Pasal 71 ayat (3) yang telah dilakukan penambahan frasa oleh MK.

*Ketiga*, Pembahasan bersama Rancangan Undang-Undang. dalam RUU perubahan UU 27/2009 dijelaskan bahwa pembahasan dilakukan melalui tiga tingkat, yaitu tingkat I terkait rapat komisi, gabungan komisi, pansus atau Baleg, Tingkat II penyampaian pendapat mini, dan tingkat III, rapat paripurna untuk mendapat persetujuan DPR dan Presiden terkait RUU yang dibahas bersama, apakah RUU ditolak atau diterima. (1) Terkait dengan mekanisme pembahasan bersama, berangkat dari salah satu aspek yang menghambat pembentukan Undang-Undang seperti yang sudah penulis jelaskan dalam sub-bab sebelumnya adalah pembahasan yang tidak efektif dan efisien, yaitu salah satunya disebabkan oleh pembahasan dengan Presiden dan DPD (untuk RUU tertentu) dalam pembahasan dalam rapat komisi /gabungan komisi / pansus / Baleg yang ditempatkan dalam rapat pembahasan bersama tingkat I.

Menurut penulis dalam tingkat I seharusnya bisa dijadikan rapat *joint Committe* atau dalam istilah parlemen bikameral adalah *conference committe* yang

---

<sup>271</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi, **Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3**, Putusan No. 92/PUU-X/2012, hlm. 257

dijadikan forum untuk melakukan negosiasi dan musyawarah dalam menggabungkan RUU dari DPR, Presiden dan DPD. Dengan syarat bahwa lembaga yang menerima RUU wajib membahas di Internal lembaganya sampai ada sikap lembaga terkait RUU tersebut, sehingga ketika rapat bersama sudah memiliki sikap terkait RUU yang dibahas. Tidak hanya sekedar pandangan dan susunan DIM.<sup>272</sup> Hal ini akan lebih efektif dan efisien dalam pembahasan bersama antara Presiden, DPR dan DPD. Sehingga tidak perlu lagi komisi membentuk panitia kerja, tim perumus/ tim kecil dan tim sinkronisasi dalam pembahasan bersama.<sup>273</sup>

(2) terkait dengan pembahas, dalam pembahasan di tingkat I/ komisi / forum bersama dilakukan oleh DPR yang diwakili oleh komisi, gabungan komisi, pansus atau Baleg. Presiden diwakili oleh Menteri yang ditunjuk oleh presiden. Sementara DPD dilakukan oleh Komite, PAH, PPUU. Sejalan dengan hal tersebut Dr. Muhammad Ali Safa'at S.H., M.H mengatakan bahwa seharusnya sebelum mengadakan rapat bersama, DPR harus menyatukan sikap terlebih dahulu di Internal komisi. Sehingga tidak terjadi lagi perbedaan pendapat antar fraksi ketika melakukan pembahasan bersama dengan Presiden dan DPD (untuk RUU tertentu).<sup>274</sup>

Disamping itu, masing-masing pembahas harus memiliki proporsi jumlah yang sama, sehingga pembahasan tidak di dominasi oleh DPR dengan fraksi-fraksinya. Aan Eko Widiarto mengatakan bahwa dalam pembahasan bersama,

---

<sup>272</sup> Dalam Pasal 68 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pmbentukan Peraturan perundang-Undangan. Pembahasan tingkat I, pihak yang menerima rancangan Undang-Undang hanya dalam pengantar musyawarah menyampaikan pandangan, dan mengajukan Daftar Inventaris Masalah (DIM).

<sup>273</sup> Lihat Pasal 138 Peraturan DPR RI Nomor 1/DPR RI/Tahun 2009 tentang Tata Tertib

<sup>274</sup> Bimbingan dengan Dr. Muhammad Ali Safa'at SH. M.H. selaku Dosen Pembimbing Skripsi Penulis. Senin, 30 Juni 2014.

pembahasan dilakukan antar tiga lembaga, yaitu DPR, DPD (RUU tertentu), dan Presiden, bukan seperti saat ini, yaitu antara fraksi-fraksi DPR yang berjumlah 10 fraksi ditambah Menteri dan DPD.<sup>275</sup> Proporsi komposisi ini penting ketika dalam pembahasan tidak sampai kata mufakat, maka metode voting yang akan digunakan.

Kemudian dalam tingkat II mengenai penyampaian Pendapat Mini, maka penyampaian sikap ini harus dilakukan oleh DPR oleh pimpinan komisi / gabungan komisi / pansus / Baleg. Presiden diwakili oleh Menteri yang ditunjuk oleh Presiden untuk melakukan pembahasan bersama. Sementara DPD dilakukan oleh pimpinan Komite / PAH / PPUU.<sup>276</sup> Dalam pembahasan tingkat I maupun tingkat II DPD berhak memberikan kesepakatan selama RUU masih dalam tahap pembahasan bersama. Hal ini bisa terlihat penambahan frasa dari Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 70 ayat (2) yaitu:<sup>277</sup>

Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan **persetujuan bersama** DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang 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

Frasa "persetujuan bersama" dalam pasal tersebut membawa implikasi bahwa penarikan rancangan undang-undang yang sedang dibahas harus mendapatkan persetujuan bersama DPR, Presiden dan DPD, maka frasa tersebut

---

<sup>275</sup> Wawancara dengan Aan Eko Widiarto, S.H., MH. Selaku tenaga Ahli Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) DPD RI. Senin 7 Juli 2014

<sup>276</sup> Penyampaian pendapat mini saat ini dilakukan oleh (a) Fraksi, (b) DPD untuk RUU tertentu, dan (c) Presiden. Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>277</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi, **Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3**, Putusan No. 92/PUU-X/2012, hlm. 263

jika di interpretasikan lebih jauh dapat dimaknai bahwa ketika dalam tahap pembahasan, DPD berhak memberikan persetujuan atau kesepakatan sebelum sampai pada tahap rapat paripurna untuk mendapat persetujuan DPR dan Presiden untuk menjadi Undang-Undang.

Lebih rinci mengenai model legislasi tripartit dapat dilihat pada tabel 4.8 berikut.

**Tabel 4.8 Formulasi Model Legislasi Tripartit**

No.	Perihal	Legislasi	
		Saat ini	Formulasi Tripartit
1.	<b>Perencanaan</b> (Perpres No 61 Tahun 2005 tentang penyusunan dan pengelolaan Prolegnas dan Peraturan DPR No. 1 tahun 2012 Tata Cara Penyusunan Prolegnas)	<p><b>1. Stakeholder</b> DPR oleh Badan Legislasi dan Pemerintah oleh Meteri Hukum dan HAM (Pasal 4 Peraturan DPR 1/2012)</p> <p><b>2. Jangka Waktu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baleg menyampaikan surat ke anggota, pimpinan fraksi dan pimpinan komisi paling lambat 10 hari kerja. ( Pasal 9 ayat (1) Peraturan DPR 1/2012)</li> <li>- Usul RUU disampaikan paling lambat 20 hari kerja setelah penyampaian surat. (Pasal 9 ayat (2))</li> </ul> <p><b>3. Mekanisme Pembahasan</b> Pembahasan Prolegnas melalui Rapat kerja, Rapat Panitia kerja dan/atau rapat tim Perumus (Pasal 20 ayat (2) Peraturan DPR 1/2012)</p> <p><b>a. Pembahasan</b> Rapat kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) pengantar Pimpinan Badan Legislasi;</li> <li>2) sambutan Menteri;</li> <li>3) pembahasan daftar inventarisasi usulan prolegnas; dan</li> <li>4) pengambilan keputusan. (Pasal 21 ayat (1) Peraturan DPR 1/2012). Sebelum pengambilan keputusan dilakukan (a) pembacaan daftar prolegnas (b) penyampaian pendapat fraksi. (c) penyampaian pendapat pemerintah. (Pasal 21 ayat (11) Peraturan DPR RI No 1/2012)</li> </ol>	<p><b>1. Stakeholder</b> DPR oleh Badan Legislasi dan Pemerintah oleh Meteri Hukum dan HAM, dan <b>DPD dikoordinasikan oleh Panitia Perancang Undang-Undang</b> (PPUU), atau Baleg DPD seperti didalam RUU DPD versi DPD.</p> <p><b>2. Jangka Waktu</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Baleg menyampaikan surat ke anggota, pimpinan fraksi dan pimpinan komisi paling lambat 10 hari kerja.</li> <li>2) Usul RUU disampaikan paling lambat 20 hari kerja setelah penyampaian surat.</li> <li>3) Apabila usul disampaikan melebihi hari yang ditetapkan maka <b>Baleg dapat menyapaikan teguran tertulis.</b></li> <li>4) Rangkaian Rapat kerja Paling lama 2 bulan.</li> </ol> <p><b>3. Mekanisme Pembahasan</b> Rapat kerja dapat membentuk rapat panitia kerja <b>yang anggotanya proporsional</b> yaitu seimbang antara yang berasal dari Menteri, Baleg dan PPUU</p> <p><b>a. Pembahasan</b> Rapat kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) pengantar Pimpinan Badan Legislasi;</li> <li><b>2) Pengantar Pimpinan PPUU</b></li> <li>3) sambutan Menteri;</li> <li>4) pembahasan daftar inventarisasi usulan</li> </ol>

	<p><b>4. RUU diluar Prolegnas</b> Presiden dan DPR yang dapat mengajukan (Pasal 34 peraturan DPR No. 1/2012)</p>	<p><b>5) Pengambilan keputusan oleh Baleg, PPUU dan Menteri.</b> Sebelum mengambil keputusan terlebih dahulu dilakukan (a) pembacaan daftar prolegnas, (b) penyampaian pendapat DPR (c) <b>penyampaian pendapat DPD</b>, (d) penyampaian pendapat Pemerintah</p> <p><b>4. RUU diluar Prolegnas</b> Presiden, DPR dan <b>DPD</b>.</p>
<p>2. <b>Penyusunan</b> (Perpres No 68/2005 tentang tata cara persiapan RUU dari presiden, dan Peraturan DPR No 2/2012 tentang persiapan RUU dari DPR)</p>	<p><b>1. Stakeholder</b></p> <p>a. Pemerintah dilakukan oleh Pemrakarsa, yaitu menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen (Pasal 1 poin 8 Perpres No. 68 tahun 2005)</p> <p>b. DPR dilakukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, badan legislasi, atau <b>DPD</b> (Pasal 8 Peraturan DPR No 2/2012)</p> <p><b>2. Jangka Waktu</b> DPR:</p> <p>a. Penyusunan naskah Akademik paling lama 2 bulan sejak tanggal permintaan naskah akademik (pasal 4 ayat 5 Peraturan DPR No. 2/2012)</p> <p>b. Pembahasan dan penyebarluasan dilakukan paling lama 2(dua) bulan.</p> <p>c. Pengharmonisasian pemantapan konsepsi RUU paling lama 20 hari.</p> <p>Pemerintah:</p> <p>a. Dalam perpres No 68/2005</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Menteri menugasi pejabat 7 hari setelah menerima surat.</li> <li>2) pembentukan surat panitia antar departemen 30 hari</li> <li>3) Persetujuan oleh menteri / pimpinan lembaga terkait 14 hari.</li> <li>4) RUU yang telah disempurnakan disampaikan ke presiden 30 hari sejak diterima penugasan oleh pres.</li> </ol> <p>DPD: Tidak diatur dalam Tatib DPD No. 1/2010.</p> <p><b>3. Komposisi penyusun di Internal Masing-masing</b></p>	<p><b>1. Stakeholder</b> (Penyusunan di Institusi masing-masing)</p> <p>a. Pemerintah dilakukan oleh Pemrakarsa, yaitu menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen (Pasal 1 poin 8 Perpres No. 68 tahun 2005)</p> <p>b. DPR dilakukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, badan legislasi, (Pasal 8 Peraturan DPR No 2/2012)</p> <p>c. <b>DPD dilakukan oleh anggota, PAH, PPUU, komite.</b> (Tatib DPD No 1/2010)</p> <p><b>2. Jangka Waktu</b></p> <p>a. Seharusnya <b>pengaturan waktu penyusunan juga dilakukan oleh Pemerintah dan DPD</b>, setidaknya sebagai batasan maksimal (kepastian) penyusunan undang-Undang. misalnya disesuaikan dengan DPR, maka penyusunan masing-masing lembaga maksimal 2 bulan naskah akademik, 2 bulan pembahasan dan penyebarluasan, dan 20 paling lama pengharmonisasian.</p> <p>b. Tindak lanjut seharusnya bisa dimampatkan yaitu paling lama 40 hari kerja / sekitar 2 bulan.</p> <p><b>3. Komposisi penyusun di Internal Masing-masing DPR,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pengajuan usul RUU anggota dapat diajukan <b>setiap anggota</b> tanpa persetujuan 13 ttd. → fokus RUU Perubahan (ayat, Pasal dll)</li> <li>- sedangkan usul dari komisi, gabungan komisi atau baleg → <b>RUU Baru.</b></li> </ul> <p><b>DPD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Usul dapat dilakukan oleh minimal <b>4 anggota</b> DPD.</li> </ul>

		<p><b>DPR,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggota minimal 13 tanda tangan</li> <li>- Komisi, gabungan, komisi, atau baleg</li> </ul> <p><b>DPD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Usul dapat dilakukan oleh minimal ¼ jumlah anggota DPD.</li> </ul> <p><b>4. Keikutsertaan dalam pembahasan DPR</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Bila Presiden tidak menunjuk menteri melebihi 60 hari kerja, maka di pertimbangkan di DPR.</li> <li>b. Bila DPD belum menunjuk alat kelengkapan lebih dari 60 hari, pembahasan dilanjutkan.</li> </ol> <p><b>5. Mekanisme Pembahasan Penyusunan RUU</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Penyusunan RUU oleh anggota, komisi, gabungan komisi, baleg</li> <li>2) Pengharmonisasian, pemantapan konsepsi, dan kesepakatan oleh baleg dan fraksi.</li> <li>3) Persetujuan Paripurna       <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Diterima</li> <li>b. Diterima dengan perubahan</li> <li>c. Ditolak</li> </ol> </li> </ol>	<p><b>4. Keikutsertaan dalam pembahasan</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Keikutsertaan bersifat mutlak (Presiden, DPR, dan DPD untuk RUU tertentu), namun harus ditegaskan.</li> <li>b. Jika melebihi batas waktu yang ditentukan, maka <b>(1) diberikan teguran tertulis, (2) pembahasan dilanjutkan</b> dengan memberikan laporan hasil pembahasan kepada Presiden dan DPD.</li> </ol> <p><b>5. Mekanisme Pembahasan DPR RUU</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Penyusunan RUU oleh anggota, komisi, gabungan komisi, baleg</li> <li>2) Pengharmonisasian, pemantapan konsepsi, dan kesepakatan oleh baleg dan fraksi <b>untuk menjadi RUU dari DPR.</b> (hal ini dilakukan <i>Pertama</i>, sebagai bentuk efisiensi kinerja, karena masih akan ada pembahasan bersama Presiden dan DPD. <i>Kedua</i>, konsistensi terhadap Prolegnas yang telah disepakati oleh Presiden dan DPR)</li> </ol>
3.	<p><b>Pembahasan</b> (Peraturan DPR RI No. 01/DPR RI/ Tahun 2009 tentang Tata Tertib. Dan Perubahan UU No 27/2009</p>	<p><b>1. Stakeholder Pembahasan</b> Pembahasan dilakukan oleh Fraksi, Presiden dan DPD</p> <p><b>2. Komposisi Pembahas</b> tidak diatur dengan jelas, perwakilan dari masing-masing lembaga. Faktanya dalam pembahasan masing-masing fraksi DPR punya 1 pembicara. Sehingga 10 fraksi DPR, menteri dan DPD Pembahas DPD maksimal 1/3 anggota alat kelengkapan.</p> <p><b>3. Jangka Waktu</b> Tidak diatur jangka waktu pembentukan Undang-Undang bersama. Baik di UU 12/2011 maupun di tatib DPR.</p> <p><b>4. Mekanisme</b> (berdasarkan UU perubahan UU 27/2009)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pembahasan dilakukan tiga tingkat, yaitu :       <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Tingkat I pembahasan RUU dalam rapat komisi, rapat baleg, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus.</li> </ol> </li> </ol>	<p><b>1. Stakeholder</b> Pembahasan dilakukan oleh DPR, Presiden dan DPD</p> <p><b>2. Komposisi Pembahas</b> Harus ditentukan <b>proporsional</b>, yaitu jumlah pembahas yang sama antara Presiden, DPR dan DPD. Dan masing-masing lembaga pembahas harus satu pandangan. Sehingga mempercepat pembahasan.</p> <p><b>3. Jangka Waktu</b> Jangka waktu harus <b>diatur dalam Undang-Undang atau peraturan pelaksana</b>, karena mengatur antar lembaga, bukan internal lembaga. penulis merekomendasikan paling lama 2 bulan, sesuai dengan waktu pembahasan di internal lembaga. Dan karena UU sudah dibahas di internal masing-masing lembaga.</p> <p><b>4. Mekanisme</b> (berdasarkan UU perubahan UU 27/2009)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pembahasan dilakukan tiga tingkat, yaitu :       <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <b>Tingkat I Joint Committe</b></li> <li>2) Tingkat II,</li> </ol> </li> </ol>

		<p>2) Tingkat II, Penyampaian pendapat mini.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Penyampaian pendapat mini DPR dilakukan oleh fraksi</li> <li>Presiden oleh Menteri</li> <li>DPD oleh Pimpinan Komite, PPUU/ PAH.</li> </ol> <p>3) Pengambilan keputusan.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Penyampaian pendapat mini DPR <b>dilakukan oleh pimpinan komisi/gabungan/baleg,</b></li> <li>Presiden oleh Menteri dan</li> <li>DPD oleh <b>pimpinan Komite, PPUU, atau PAH</b></li> </ol> <p>3) Pengambilan keputusan, oleh Presiden dan DPR</p>
4.	<b>Penyebarluasan</b>	Dilakukan oleh DPR dan Pemerintah	Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, pemerintah dan <b>DPD</b> dalam hal RUU tertentu. Mulai tingkat prolegnas, penyusunan RUU, pembahasan bersama, hingga pengundangan dilakukan oleh internal lembaga masing-masing. Sesuai dengan amanat Putusan Mahkamah Konstitusi.
	<b>Formulasi</b>	<p>Dari uraian diatas, formulasi tripartit adalah mekanisme cara kerja legislasi yang dilakukan oleh tiga lembaga, penulis memformulasikan kedalam beberapa point yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Subyek /<i>Stakeholder</i>, bahwa para pihak dalam legislasi harus diposisikan dan difungsikan sejajar, dengan koordinator DPR. Hal ini yang disebut model tripartit /tiga pihak.</li> <li>Jangka Waktu, penentuan jangka waktu juga penting untuk mewujudkan kepastian dalam penyelesaian suatu RUU. Maka harus diwujudkan kedepan waktu yang proporsional dalam penyelesaian RUU menjadi UU.</li> <li>Mekanisme/ Tahapan Pembahasan, demi efisiensi dan efektifitas legislasi, seyogyanya mekanisme legislasi harus dikaji ulang.</li> </ol>	

Sumber : Bahan Hukum Sekunder, diolah.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang penulis uraikan dalam bab sebelumnya, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. *Pertama*, Dalam UUD 1945 fungsi legislasi DPD merupakan fungsi legislasi yang terbatas. *Kedua*, Dalam UU 22/2003 tentang susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, pengaturan mengenai kedudukan DPD lebih terdegradasi, Sementara UU 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur tentang perencanaan pembentukan Undang-Undang diatur tidak terlalu rinci, lebih banyak diatur dengan Perpres. UU 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terjadi beberapa perluasan, seperti RUU beserta penjelasan, keterangan /naskah akademik. UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga membawa perubahan yang tersusun secara sistematis. Namun, terkait legislasi, pengaturan DPD dalam Perubahan Undang-Undang masih terdapat banyak sekali kelemahan dalam pengejawantahan pasal 22D UUD 1945. *Ketiga*, Amar Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 memperluas legislasi DPD dalam mengajukan, ikut membahas dan Prolegnas serta menggeser paradigma mengenai kedudukan dan model pembahasan RUU.
2. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Menuju Sistem Ketatanegaraan Demokratis dilakukan dengan *Pertama*, formulasi penguatan internal DPD, berupa penguatan kapasitas, strategi hubungan dengan konstituen dan Daerah,

dan eksternal berupa hubungan dengan DPR dalam legislasi. *Kedua*, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan terkait legislasi. *Ketiga*, dengan Formulasi Legisilasi Model Tripartit antara DPR, Presiden dan DPD. Yaitu (1) terkait subyek DPD dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang dan komposisi dalam setiap tahapan legislasi, kecuali pengundangan dan pengesahan. (2) terkait dengan mekanisme keikutsertaan DPD dalam proses legislasi. Baik dalam mekanisme perencanaan, mekanisme penyusunan, mekanisme pengajuan RUU dari DPR, Presiden maupun DPD, mekanisme pembahasan bersama dengan DPR dan Presiden. (3) terkait formulasi waktu, sebagai kepastian dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **B. Saran**

Saran berkaitan dengan reformulasi fungsi legislasi DPD menuju sistem ketatanegaraan demokratis sebagai berikut:

1. Pembenahan kapasitas, tata aturan dan sistem pendukung dalam proses legislasi guna menciptakan legislasi yang efektif dalam internal lembaga DPD, DPR dan Presiden.
2. Membangun legislasi tripartit yang proporsional antara DPR, Presiden dan DPD untuk membentuk Undang-Undang responsif dengan paradigma *governance*.
3. Membangun dukungan publik melalui pendekatan aspiratif dalam menciptakan legislasi efektif bersama dengan DPR dan Presiden.

## DAFTAR PUSTAKA

## BUKU

- Abdi Yudhana. **Sistem Ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR.** Bandung. Fokusmedia. 2013
- A.M. Fatwa. **Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945.** Jakarta. Kompas Media Nusantara. 2009
- Arend Lijphart. *Patterns of Democracy: Government Form and performance in Thirty Six Countries.* (New Haven and London: Yale University Press. 1999)
- A. Ubaedillah dan Abdul Razak. **Pendidikan kewarganegaraan: Pancasila. Demokrasi. HAM. dan Masyarakat Madani.** edisi revisi. Jakarta. Prenada Media Group. 2012.
- Budi Winarno. **Globalisasi dan Krisis Demokrasi.** Jakarta. PT Buku Kita. 2007.
- Budi Winarno. **Sistem Politik Indonesia Era Reformasi.** Yogyakarta. MedPress. 2007
- Charles Simabura. **Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya.** Jakarta. Raja Grafindo Persada. 2011
- Dimiyati Hartono. **Problematis dan Solusi Amandemen Undang-Undang dasar 1945.** Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama. 2009.
- Efriza. Syafuan Rozi. **Parlemen Indonesia: Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe. Kini dan Nanti.** Bandung. Alfabeta. 2010.
- Fatmawati. **Struktur dan Fungsi legislasi Parlemen dengan sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan berbagai Negara.** (Jakarta: UI Press. 2010)
- Gorge Soros. Umar Basalim (ed). *Open Society: Reforming Global Capitalism.* terjemahan oleh Sri Koesdiyantinah. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia. 2007.
- Hari Sabarno. **Untaian Pemikiran Otonomi Daerah: Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa.** Jakarta. Sinar Grafika. 2008.
- HAW Widjaja. **Otonomi Daerah dan Daerah Otonom.** Jakarta. Raja Grafindo. 2002

I Gede Dewa Atmadja. **Ilmu Negara: Sejarah. Konsep. dan Kajian Kenegaraan**. Malang. Setara Press. 2012.

Jimly Assidiqie. **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Jilid II**. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2006.

\_\_\_\_\_. **Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional**. Jakarta. Konstitusi Pres. 2005.

\_\_\_\_\_. **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum. Media dan HAM**. Jakarta. Konstitusi Press. 2005.

Jimly Assidiqie. Bagir Manan dkk. **Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung**. Jakarta. Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2006.

John Pieris. Aryanti Baramuli Putri. **Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: beberapa langkah strategis Kajian Hukum Tata Negara dan Politik (*Memotong Spiral kekuasaan*)**. Jakarta. Pelangi Cendikia. 2009

Maria Farida Indrati. **Ilmu Perundang-Undangan: Jenis. Fungsi dan Materi Muatan**. Yogyakarta. Kanisus. 2007.

Mariam Budiardjo dkk. **Dasar-dasar Ilmu Politik**. HC.Ed. Revisi. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. 2008

Max Boboy. **DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara**. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. 1994

Munir Fuady. **Teori Negara Hukum Modern (*Rechtstaat*)**. Bandung. PT Rafika Aditama. 2009

Nader Hashemi. **Islam. Sekularisme. dan Demokrasi Liberal: Menuju Teori Demokrasi dalam Masyarakat Muslim**. terjemahan oleh Aan Rukmana dkk. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. 2011

Pataniari Siahaan. **Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945**. Jakarta. Konstitusi Press. 2012.

Peter Mahmud Marzuki. **Penelitian Hukum**. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2009

Reni Dwi Purnomo. **Implementasi Parlemen Bikameral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia**. (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada. 2005).

Saldi Isra. **Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia**. Jakarta. Rajawali Pers. 2013

Soejono Soekanto. **Pengantar Penelitian Hukum**. UI Press. Jakarta. 2001

Syamsuddin Haris (ed). **Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah**. Jakarta. LIPI Press. 2007

Muhammad Ali Sa'faat. **Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia**. (Jakarta: UB Press. 2010).

Hamid Basyaib. **Membela Kebebasan: Percakapan tentang Demokrasi Liberal**. Jakarta. Pustaka Alvabet. 2006.

Subardjo. **Dewan Perwakilan Daerah (DPD): Menurut UUDNRI tahun 1945 dan penerapan system Bikameral dalam Parlemen Indonesia**. Graha Ilmu. Yogyakarta. 2012

Sudikno Mertokusumo. **Mengenal Hukum: Suatu Pengantar**. Yogyakarta. Liberty. 2007.

Zainuddin Ali. **Metode Penelitian Hukum**. Jakarta. Sinar Grafika. 2013

Zulfikri Suleman. **Demokrasi untuk Indonesia: pemikiran politik Bung Hatta**. Jakarta. Buku Kompas. 2010.

## JURNAL

Arrista Trimaya, **Kinerja Fungsi legislasi DPR RI Masa bakti 2009-2014**, dalam jurnal legislasi Indonesia vol. 10 No. 03. September 2013

Adika Akbarrudin, **Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945**, Jurnal Pandecta Vol 8 Nomor 1, 2013.

Ginandjar Kartasasmita, **Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia**, dalam Jurnal Majelis, Vol. 1 No.1. Agustus 2009.

Ginandjar Kartasasmita, **Bicameralisme di Indonesia**, DPD RI, Jakarta, 2006

Saldi Isra, **Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat; Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat**, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004,

Hetifah Sj Sumarto, **Demokrasi Partisipatif dan Prospek Penerapannya di Indonesia** dalam Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 No. 3 Desember 2004

Masnur Marzuki, **Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya**, dalam Jurnal Hukum No 1 Vol 15, 2008.

Mariyadi Faqih, **Nilai-nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan mengikat**, dalam Jurnal Konstitusi, Vol 7, Nomor 3, 2010.

Jan Michiel Otto, Suzan Stoler dkk, **Penggunaan Teori Pembentukan Legislasi dalam rangka Perbaikan Kualitas Hukum dan Proyek Pembangunan**, dalam Sulistyowati Irianto dkk (ed), **Kajian Sosiolegal**, Jakarta, Pustaka Larasan, 2012

Syarif Hidayat, **Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Perspektif State-Society Relation**, dalam dalam Jurnal Politik Vol. 1 No. 1 2008

Wahyu Nugroho, **Menyusun Undang-Undang yang Responsif dan Partisipatif**, dalam Jurnal legislasi Indonesia, Vol. 10 No. 3. September 2013

#### **PENELITIAN**

Andrew Pflaum dan David Stearns (ed), *A Comparative Study of Second Chamber of Parliament in Selected Countries*, National Democratic Institute (NDI) for International Affair, , Washington, 1996

Anis Ibrahim, **Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Peraturan daerah di Jawa Timur**, Disertasi Program Doktor Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

Rachmad Maulana dkk, Amalia Puri handayani (ed), **Catatan Kinerja DPR 2012: Fondasi Tahun Politik**, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, Cetakan Pertama, 2013.

Stephen Sherlock, Ben Reilly (ed), **Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and Regions A Report on the Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**, Centre for Democratic Institution Policy Paper on Political Governance, 2006.

Sekretariat jendral DPD RI, **Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan (LAKIP) Tahun 2012 dan 2013**,

DPD RI, **Rencana Strategis Sekretariat Jenderal DPD RI Tahun 2010-2014**. Jakarta, 2012

- Final report, *Ghana: Strengthening The Legislature and Increasing Citizen Partisipation in democratic governance*, USAID Grant No. 641-G-00-97-0023, 2000
- Scout Anderson dan Alison Paul DeSchryver, *Contituent Relations: A Guide to Best Practice*, National Democratic Institute (NDI), 2007.
- Setio Sapto Nugroho, **Harmonisasi pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, Jakarta, 2009

## ARTIKEL

- B. Hestu Cipto Handoyo, **Mengembalikan Mekanisme Check and Balances Menuju Konsolidasi Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang Demokratis Desentralistik**, Artikel disampaikan dalam Konsinyering Ahli dalam rangka persiapan *Judicial Review* UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011, Hotel Four Session, Jakarta, 21-22 Oktober 2012.
- Dadang Solihin, **Optimalisasi Fungsi Legislasi dan Pengawasan Dewan perwakilan Daerah**, Makalah disampaikan pada *Peer review* di gedung A DPD RI Senayan Jakarta, 18 Desember 2013
- Zoelva, Hamdan, Artikel **Paradigma Baru Ketatanganan Pasca Perubahan UUD 1945**, Sekretariat Negara RI, 2007. Hlm. 4
- Rafli Harun, **Paradigma Baru Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi**, Constitutional & Erectoral Reform Center, Makalah disampaikan dalam Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Atas Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Direktorat Litigasi Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 24 Juli 2013.
- Marzuki Alie, **Kebijakan Desentralisasi dalam Kerangka Membangun Kualitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di tengah tantangan Globalisasi**, Makalah disampaikan pada Seminar nasional Forum Komunikasi dan kerjasama Mahasiswa Ilmu Pemerintahan Se-Indonesia (FORKERMAPI), Universitas Tadulako, Palu, 6 Oktober 2010.
- R. Muhammad Mihradi dkk, **Menimbang Kapasitas Legislasi: Studi penguatan Kapasitas Legislasi yang Partisipatif**, Forum Kajian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pakuan, bekerja sama dengan Pusat Telaah dan Informasi Regional dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2006.
- Saldi Isra, **Paradigma Baru Legislasi**, artikel diterbitkan pada harian Kompas, 30 Mei 2013.

Abdur Rozaki, **Mengkritisi Hubungan Kerja DPD dengan Konstituen**, artikel dipublikasikan dalam Koran Tempo, 19 Juli 2013

Kris Nugroho, **Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik**, artikel tidak diterbitkan, Jurusan Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga

## INTERNET

Jurnal Nasional, 1 Juli 2009 <http://www.antikorupsi.org/id/content/pukat-nilai-kinerja-dpr-buruk>. (6 Maret 2014)

<http://nasional.kompas.com>. (6 Maret 2014)

<http://kbbi.web.id/formulasi>. (*online*) (10 Juli 2014)

Ahmad Adhito Hatanto, 38 RUU dari DPD Tidak ditindaklanjuti DPR, <http://jaringnews.com/keadilan/umum/30295/-ruu-dari-dpd-tidak-ditindaklanjuti-dpr>. (*online*), (1 Juni 2014)

<http://infojambi.com/nasional/440-kewenangan-tak-jelas,-sulit-mengukur-kinerja-dpd.html>. (*online*). (13 Juli 2014)

Sabrina Asril, Hindra Liauw (ed) <http://nasional.kompas.com/read/2013/12/27/1602150/Prestasi.Prolegnas.DPR.yang.Selalu.Jeblok> (*online*). (3 Juli 2014)

Maman Sudiawan, **DPD RI Bangun Gedung DPD yang Pertama di Sumatera Selatan**, (*online*), <http://www.republika.co.id/berita/dpd-ri/berita-dpd/14/06/26/n7s9qc-dpd-ri-bangun-gedung-dpd-yang-pertama-di-sumatera-selatan>. (17 Juli 2014)

Hendra Gunawan (ed), **Fahira Idris Dirikan Rumah Aspirasi Setelah Menjadi Senator**, (*online*), <http://www.tribunnews.com/pemilu-2014/2014/05/15/fahira-idris-dirikan-rumah-aspirasi-setelah-jadi-senator>. (17 Juli 2014)

Kamus Besar Bahasa Indonesia, (*online*), [www.kamusbahasaindonesia.org](http://www.kamusbahasaindonesia.org), (3 Juli 2014)

<http://www.penataanruang.net/lapan>. Prosedur Penyusunan Sinkronisasi, 2007: 1. (*online*). (20 Juli 2014)

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang No 22 Tahun 2003 tentang susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah

Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.

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

Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang pemantapan Persatuan dan Kesatuan.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007

Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3, Putusan No. 92/PUU-X/2012.

Mahkamah Konstitusi, Risalah Sidang Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, 1 November 2012

Naskah Akademik, Rancangan Perubahan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah, Badan legislasi DPR RI, 2013

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Peraturan DPR Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penarikan Rancangan Undang-Undang.

Peraturan DPD Nomor 01/DPD RI/2009-2010 Tentang Tata tertib

Peraturan Presiden RI Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan pengelolaan Program legislasi Nasional

Peraturan Presiden RI Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Dan Rancangan Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden RI Nomor 1 tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.

