

**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PROSES LEGISLASI DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA**

(Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)

**THE REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL AUTHORITY LEGISLATION PROCESS IN
CONSTITUTIONAL**

REPUBLIC OF INDONESIA

(Legal Study Of The Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012)

Aldis Ruly Subardi, Iwan Rachmad Soetijono, Warah Atikah.
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)

Jln. Kalimantan 37, Jember 68121

E-mail: rosita.indrayati@yahoo.com

aldisruly@gmail.com

Abstrak

Hadirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengakibatkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menjadi 2 kamar yang biasa disebut dengan bikameral. Munculnya DPD mempertegas doktrin *Trias Politica* yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi dalam kenyataannya kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia seakan-akan dibatasi, khususnya di bidang legisalsi. Kewenangan DPD seakan-akan dibatasi dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang –Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Atas dasar itulah maka pimpinan DPD mengajukan gugatan di Mahkamah Konstitusi untuk menguatkan kewenangan DPD di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia khususnya dalam bidang legislasi.

Kata kunci: DPD, Ketatanegaraan, bikameral, Trias Politica, Legislasi.

Abstract

The existence of the Regional Representative Council (DPD) in the constitutional system of the Republic of Indonesia become 2 rooms which is called the bicameral. The emergence of DPD is reinforce the doctrine of Trias Politica that mandated by the Constitution of the Republic of Indonesia of 1945. However, in reality the authority of DPD in the constitutional system of the Republic of Indonesia seemed to be constrained, especially in the legislation field. The DPD authority as if constrained by the presence of Statute No.27of 2009 about the People's Consultative Assembly, House of Representatives, Regional Representative Council, and legislature and Statute No.12 of 2011 about the Establishment of Regulation Legislation concerning the Constitution of the Republic of Indonesia of 1945. On the basis that,then the head of the DPD submit a law suit in the Constitutional Court to streng then the authority of the DPD in the constitutional system of the Republic of Indonesia, especially in the legislation field.

Keywords: Regional Representative Council, constitutional, bicameral, Trias Politica, legislation.

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Pada tanggal 27 Maret 2013 menjadi hari yang bersejarah bagi sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada hari tersebut Mahkamah Konstitusi (MK) telah secara resmi membacakan putusannya terkait dengan perkara 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Dengan lahirnya putusan tersebut maka jelaslah mengenai fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 perkara 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(DPD) dalam proses legislasi, hal tersebut sebenarnya sudah tercantum dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sudah diamandemen menempatkan (DPD) sebagai lembaga yang bertujuan untuk menjembatani aspirasi daerah dengan kebijakan pembangunan nasional. DPD diharapkan menjadi perekat yang memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut juga dimaknai sebagai optimalisasi lembaga perwakilan di Indonesia sekaligus prasyarat agar terjadinya mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri.

Dengan dibentuknya DPD di era Reformasi maka sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD yang mewakili kepentingan daerah dan lokal. Adanya dua sistem perwakilan kepentingan demikian disebut Anderson Christol Rodee sebagai *bicameralisme*.² Sementara Jimly Asshiddiqie cenderung menyebut sistem parlemen Indonesia sebagai parlemen trikameral, hal tersebut dapat dilihat dari keberadaan tiga forum parlemen yang sama-sama mempunyai fungsi legislasi dalam arti yang luas. Adanya MPR, DPR, dan DPD berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu kesatuan kelembagaan parlemen Indonesia yang mempunyai tiga forum perwakilan dan permusyawaratan dalam rangka pengambilan keputusan mengenai kebijakan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Tahun 1945. DPR merupakan lembaga perwakilan politik (*political representation*), DPD merupakan perwakilan daerah (*regional representation*), sedangkan MPR merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan³

Di dalam putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan dalil-dalil yang diajukan oleh pemohon yang diantaranya :

- Mengenai kewenangan DPD dalam mengajukan RUU
- Mengenai kewenangan DPD ikut membahas RUU
- Mengenai kewenangan DPD ikut menyetujui RUU
- Mengenai keterlibatan DPD dalam menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
- Mengenai kewenangan DPD memberikan pertimbangan terhadap RUU

Dari beberapa pertimbangan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa seluruh ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji suatu karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul "KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

DALAM PROSES LEGISLASI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012)".

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka permasalahan yang akan ditulis dalam penulisan skripsi ini antara lain:

1. Bagaimana kedudukan DPD dalam sistem pembagian kekuasaan di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimana kewenangan DPD dalam prose legislasi menurut sistem pembagian kekuasaan yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

1.3 Metode Penelitian

Metode penelitian mutlak diperlukan dalam penyusunan karya tulis yang bersifat ilmiah agar analisis terhadap objek studi dapat dijalankan sesuai dengan prosedur yang benar sehingga kesimpulan akhir yang dapat diperoleh mendekati kebenaran objektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini meliputi 4 (empat) aspek, yaitu tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum dan analisis bahan hukum.

Pembahasan

2.1 Kedudukan DPD Dalam Sistem Pembagian Kekuasaan di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia

2.1.1 Kekuasaan Pemerintahan Negara Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam pengertian praktis dan populer memang dapat diketahui bahwa pemerintah itu adalah mereka yang menjadi pejabat untuk mengatur negara. Pengertian tersebut kiranya cukup memadai, tetapi dalam kegiatan keilmuan pengertian yang sempurna akan arti kata pemerintahan menjadi mutlak. Sebab tanpa mengetahui hakikat pemerintah yang menjadi pilar penting dalam negara maka akan salah melangkah karena telah salah memilih landasan pemahaman. Pemerintah merupakan alat kelengkapan negara, suatu negara tidak dapat eksis tanpa adanya pemerintah. Oleh karena itu, suatu negara harus memiliki kekuasaan legislatif untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif untuk kekuasaan peradilan bagi yang melanggar undang-undang. Menurut C.F.Strong, bahwa suatu negara dikatakan negara demokrasi konstitusional (*modern*), terletak ditangan lembaga legislatif sebagai kekuasaan yang terdiri dari salah satu atau dua majelis dalam parlemen suatu negara yang merupakan hasil pilihan rakyat (demokrasi).⁴

Jika berbicara tentang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dapat dipisahkan dari teori *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquie. Hanya

² Anderson Christol Rodee. 1967. *Introduction to Political Science McGraw-Hill*. Pennsylvania. McGraw-Hill hal. 214

³ Jimly Asshiddiqie. 2003. *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, Makalah, hal. 1-2.

⁴ C.F. Strong. *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study Of Their History ang Existing Forms*. London. Sidwick & Jackson. hal 196

saja kemudian dimodifikasi dengan kultur yang hidup di Indonesia sehingga poros-poros kekuasaan itu bukan hanya tiga tetapi delapan poros kekuasaan yang sejajar dengan eksekutif yaitu MPR, DPR, DPD, PRESIDEN, MA, MK, KY, dan BPK, posisi masing-masing lembaga setara, yaitu sebagai lembaga tinggi negara yang memiliki korelasi satu sama lain dalam menjalankan fungsi *check and balances* antar lembaga tinggi tersebut.

Jika dilihat dari segi hubungan antar poros kekuasaan maka menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia menganut demokrasi perwakilan Presidensial, artinya Presiden bertindak sebagai Kepala Pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada Parlemen. Menteri tidak bertanggung jawab kepada Parlemen melainkan tanggung jawab kepada Presiden sebab Menteri adalah pembantu Presiden. Ketentuan bahwa presiden adalah Kepala Pemerintahan (yang berarti sistem Presidensial) dituangkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Sedangkan ketentuan bahwa Menteri bertanggung jawab kepada Presiden, adalah penegasan Pasal 17 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2.1.2 *Trias Politica* Di Indonesia

Menurut Montesquieu dengan ajaran *Trias Politica* bahwa kekuasaan negara dipisahkan menjadi tiga yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri, maka hal ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seorang penguasa. Ketiga badan tersebut harus ada dalam suatu negara, dengan parlemen/legislatif sebagai perwakilan rakyat dan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *Trias Politica* dianut, tetapi oleh karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *Trias Politica* dalam arti pembagian kekuasaan. Hal ini jelas dari pembagian bab dalam Undang-Undang 1945. Misalnya Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman.⁵

Oleh karena sistem pemerintahannya adalah Presidensial, maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan oleh karena itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa jabatannya. Sebaliknya Presiden juga tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, pada garis

besarnya, ciri-ciri azas *Trias Politica* dalam arti pembagian kekuasaan terlihat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁶

Akan tetapi pada masa Demokrasi Terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan *Trias Politica*. Hal tersebut diutarakan Presiden Soekarno dikarenakan Presiden Soekarno menganggap sistem *Trias Politica* bersumber dari *liberalisme*. Sehingga pada masa tersebut terjadi kepincangan sistem *Trias Politica*.

Dalam masa Orde Baru kepincangan tersebut telah diluruskan kembali dengan hadirnya Undang-Undang No 14. Tahun 1970. Dalam Undang-Undang ini istilah *Trias Politica* tidak disebut secara eksplisit, tetapi prinsip kebebasan hakim telah dihidupkan kembali. Dari Undang-Undang tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Indonesia pada garis besarnya telah kembali ke azas *Trias Politica* dalam pengertian sebagai pembagian kekuasaan.⁷

2.1.3 Parlemen Sebagai Perwakilan Rakyat

Istilah badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu *legislate* atau membuat peraturan perundang-undangan atau undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah *assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people’s representative body* atau Dewan Perwakilan Rakyat.⁸

Parlemen pada mulanya lahir sebagai wujud lahirnya kedaulatan rakyat atau *sovereignty*. Menurut C.F.Strong kedaulatan dimaknai sebagai sifat khusus suatu negara yang diwujudkan dalam bentuk kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara pemaksaan yang diperlukan.⁹

Dalam negara yang menganut paham demokrasi, keberadaan lembaga perwakilan rakyat mutlak dibutuhkan. Lembaga perwakilan rakyat ada yang disebut parlemen ada pula yang disebut legislatif.

Dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, menurut Miriam Budiardjo, parlemen/legislatif sebagai perwakilan rakyat, harus memiliki tiga fungsi penting, yaitu :

1. Menentukan policy (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu parlemen diberi hak control khusus.
3. Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (*ratify*), yaitu mensahkan perjanjian Internasional yang dibuat oleh eksekutif. Di Amerika, lembaga legislatif bahkan memiliki wewenang untuk meng-“*impeach*” dan menuntut pejabat tinggi termasuk Presiden.

⁶ *Ibid.* hal 157

⁷ *Ibid.* hal 158

⁸ *Ibid.* hal 315

⁹ C.F. Strong. *Op. Cit.* hal 13

⁵ Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama. hal. 156

Parlemen sebagai wujud dari perwakilan rakyat mengharuskan anggotanya mewakili seluruh rakyat. Pada mulanya J.J. Rosseau sebagai pelopor kedaulatan rakyat tidak menginginkan adanya perwakilan rakyat, ia mencita-citakan suatu bentuk demokrasi langsung dimana rakyat secara langsung memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik.

Menurut **Monstesquieu** dengan ajaran *Trias Politica* bahwa kekuasaan negara dipisahkan menjadi tiga yakni; *pertama*: legislatif (kekuasaan perundang-undangan), kedua: eksekutif (kekuasaan melaksanakan pemerintahan atau melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (kekuasaan kehakiman atau peradilan) yang masing-masing kekuasaan itu dilaksanakan oleh suatu badan yang berdiri sendiri, maka hal ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seorang penguasa. Ketiga badan tersebut harus ada dalam suatu negara, dengan parlemen/legislatif sebagai perwakilan rakyat dan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Adapun fungsi parlemen meliputi fungsi legislasi atau fungsi pengaturan (*regelende functie*), fungsi pengawasan (*control*), dan fungsi representasi (*representation*). Fungsi pengaturan berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan perundang-undangan yang mengikat warga negara dengan norma hukum yang mengikat dan membatasi. Selain itu, fungsi legislasi menyangkut beberapa kegiatan berikut juga, yaitu:¹⁰

1. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
2. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*)
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atau perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Sementara itu fungsi pengawasan meliputi pengawasan pemerintahan (*control of executive*), pengawasan pengeluaran (*control of expenditure*), dan pengawasan pemungutan pajak (*control of taxation*). Fungsi-fungsi tersebut dapat dirinci lagi sehingga meliputi :¹¹

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*).
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*)
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*)
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*)
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*)
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*)

¹⁰ Jimly Asshidiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. hal. 34

¹¹ *Ibid*, hal.36

dalam bentuk persetujuan atau penolakan atau pun dalam bentuk pemberian pertimbangan.

Sedangkan fungsi representasi ada tiga, yaitu: Representasi politik (*political representation*); Representasi teritorial (*territorial representation*); dan Representasi fungsional (*functional representation*).¹² Representasi politik adalah perwakilan melalui partai politik. Dalam perkembangan pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna sehingga perlu dilengkapi dengan perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*).

2.1.4 Kedudukan DPD Dalam Sistem Kamar Parlemen

Pada awalnya pembentukan DPD dimaksudkan untuk menggantikan utusan golongan dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia yang sebelumnya MPR terdiri dari DPR, utusan daerah dan utusan golongan, komposisi tersebut menimbulkan beberapa permasalahan.¹³

Permasalahan pertama, komposisi yang demikian sebenarnya untuk menjadikan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam arti yang sesungguhnya, seperti yang dijelaskan oleh Prof. Soepomo bahwa majelis tinggi tersebut tersusun atas DPR ditambah wakil-wakil dari daerah, golongan-golongan supaya mewujudkan seluruh rakyat, supaya MPR betul-betul suatu gambar kaca dari rakyat.¹⁴ Yang Kedua, unsur utusan golongan membuka peluang pengisian anggota MPR bukan melalui pemilihan umum melainkan dengan pengangkatan yang sangat betentangan dengan prinsip demokrasi dimana seharusnya anggota legislatif berasal dari pemilihan umum yang dipilih langsung oleh rakyat bukan atas penunjukan.¹⁵

Kemudian yang Ketiga, komposisi keanggotaan MPR yang terdiri dari DPR, utusan daerah dan utusan golongan membuat susunan keanggotaan MPR menjadi dua yaitu anggota MPR yang merangkap menjadi anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu utusan daerah dan utusan golongan yang membuat sistem perwakilan di Indonesia menjadi ambigu antara 1 (satu) kamar atau 2 (dua) kamar.¹⁶

Yang Keempat, komposisi keanggotaan MPR yang terdiri dari DPR, utusan daerah dan utusan golongan juga menimbulkan masalah yang sangat besar, karena ada perbedaan yang sangat mencolok antara anggota MPR yang berasal dari DPR dengan anggota MPR yang berasal dari utusan daerah dan utusan golongan. Dimana kewenangan untuk mengadakan sidang istimewa apabila presiden dianggap melanggar GBHN yang diamanatkan kepadanya, hanya anggota MPR yang berasal dari DPR yang bisa mengadakan inisiatif sidang istimewa.¹⁷

Yang Kelima, Komposisi MPR seperti yang diatas menyebabkan serta tugas dan wewenangnya mengakibatkan

¹² *Ibid*, hal.154

¹³ Fajarudin, et al. 2013. Memperkuat Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Legislatif. *Jurnal Hukum* 2 (1) : 10

¹⁴ H.R Daeng Naja. 2004. *Dewan Perwakilan Daerah : Bikameralisme Setengah Hati*. Yogyakarta. Media Pressindo. Hal 1

¹⁵ *Ibid* hal. 1-2

¹⁶ *Ibid*. hal 3

¹⁷ Megawati dan Ali Murtopo. 2006. *Parlemen Bikameral*. Yogyakarta. UAD Press. Hal 64

peran MPR yang sangat minim sebagai lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, ini disebabkan karena tugas dan wewenang MPR sebagai representasi rakyat dalam mengontrol pemerintah telah dilakukan oleh DPR, sehingga praktis MPR hanya bersidang sekali dalam 5 (lima tahun).¹⁸

Atas permasalahan yang ada tersebut maka muncul gagasan untuk melembagakan utusan daerah yang lebih mencerminkan representasi wilayah dan bekerja secara efektif. Tidak hanya sekali dalam 5 tahun. Dengan dibentuknya DPD maka semakin mempertegas jenis lembaga perwakilan yang dianut oleh Indonesia menjadi lembaga perwakilan 2 kamar atau bikameral.

Dengan struktur bikameral itu diharapkan fungsi-fungsi lembaga perwakilan sebagai lembaga yang mewakili rakyat dapat terakomodasi semua baik mereka yang diwakili oleh DPR maupun yang diwakili oleh DPD. DPR sebagai lembaga perwakilan yang merupakan representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan yang mencerminkan prinsip representasi teritorial atau Daerah (*regional representation*).¹⁹

Di dalam sistem bikameral murni atau *pure bicameralism* antara majelis tinggi dan majelis rendah memiliki tugas dan fungsi yang setara baik dalam bidang, legislasi, anggaran maupun pengawasan, selain itu DPD dapat memveto atau menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPR. Dalam sistem bikameral seluruh atau sebagian Rancangan Undang-Undang memerlukan pembahasan dan persetujuan kedua lembaga perwakilan.²⁰

Dari sinilah dapat ditarik kesimpulan bahwa DPR bekerja untuk kepentingan nasional sedangkan DPD bekerja untuk kepentingan daerah. Sistem bikameral di Indonesia menjadi "rancu" dikarenakan kewenangan DPD dalam proses legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas, dalam bidang pengawasan pun DPD hanya bisa mengawasi kemudian menyampaikan pendapatnya kepada DPR.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa DPD tidak bisa disebut sebagai kamar ke 2 (dua) dalam sistem parlemen bicameral Indonesia, karena seharusnya kamar ke 2 (dua) memiliki wewenang untuk membentuk Undang-Undang bukan hanya mengusulkan. Oleh karena itu DPD tidak bisa dikatakan sebagai lembaga legislatif, DPD hanya sebagai lembaga penunjang atau *co-legislator*.²¹ Sehingga pada akhirnya DPD bukanlah lembaga legislatif akan tetapi kewenangannya lebih kepada lembaga penunjang dari DPR.

3.2 Kewenangan DPD Dalam Proses Legislasi Menurut Sistem Pembagian Kekuasaan Yang Diterapkan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

3.2.1 Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial.

Adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan perubahan

struktur ketatanegaraan Indonesia. Jika sebelumnya terdapat lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, maka pada saat ini kedudukan antar lembaga negara sejajar. Dalam melaksanakan fungsinya, lembaga negara tersebut saling menghargai satu sama lain. Diantara lembaga-lembaga tersebut, lembaga yang memiliki fungsi legislasi diantaranya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Anggota dari kedua lembaga tersebut merupakan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Anggota dari kedua lembaga negara ini merupakan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). DPR dan DPD merupakan lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Perbedaan kedua lembaga tersebut adalah DPR sebagai representasi politik sedangkan DPD merupakan Lembaga representasi daerah.²²

Selain DPR dan DPD terdapat lembaga eksekutif yang memiliki fungsi legislasi atau pembuatan undang-undang. Akan tetapi kendala utama dalam pelaksanaan fungsi eksekutif dalam fungsi legislasi adalah jika pemerintah tidak mendapat dukungan dari mayoritas parlemen. Sistem Presidensial akan kuat apabila pemerintahan berasal dari partai pemenang pemilu legislatif yang mayoritas parlemen. Sehingga proses politiklah yang akan menjadi penentu lahirnya sebuah regulasi. Dominannya unsur politik dalam pembentukan Undang-Undang menyebabkan kuatnya politik transaksional dalam praktek perundangan.²³

Sehingga seharusnya dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislasi haruslah menerapkan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) bukan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara lembaga negara terutama eksekutif dan legislatif.

Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislasi menjadi titik penting guna menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam pemisahan, dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang pun sendiri pula. Lembaga legislatif mengusulkan dan memformulasikan dan dapat bekerja sama dengan eksekutif dalam merumuskan legislasi, terutama pada saat partai politik yang sama berkuasa di kedua cabang pemerintahan ini. Lembaga eksekutif dapat mengusulkan rancangan undang-undang dan lembaga legislatif cenderung mempunyai kekuasaan besar dalam proses legislasi. Namun dalam prakteknya kekuasaan tersebut bisa berkurang karena faktor keterbatasan sumberdaya manusia, kekuatan parpol pendukung presiden di lembaga legislatif, atau sistem kepartaian dominan fungsi legislasi berada ditangan lembaga legislatif. Oleh karena itu, Presiden mempunyai hak untuk menolak rancangan undang-undang yang sudah disetujui legislatif.

¹⁸Fajarudin, et al. *Op. Cit.* Hal 11

¹⁹Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, *Op Cit.* Hal. 138

²⁰Megawati dan Ali Murtopo. *Op. Cit* Hal 66

²¹Jimly Asshiddiqie. *Op Cit.* Hal. 138

²²Sekretariat Jenderal DPR RI. 2011. *Selayang pandang Mekanisme Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*. Jakarta. Biro Humas dan Pemberitaan. Hal 1

²³Jhon M Echols dan Hasan Shaldily. 1978. *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, cet XV, Jakarta; PT Gramedia. Hal 353

3.2.2 Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah

Hasil perubahan UUD 1945 menempatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru.²⁴ DPD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang dihasilkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Denny Indrayana mengatakan bahwa pembentukan DPD merupakan salah langkah untuk melakukan reformasi lembaga legislatif.²⁵ DPD muncul karena ketidakjelasan fungsi utusan daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi kehadiran DPD bukan berarti mengakibatkan Indonesia menggunakan model sistem lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*).

Adanya DPD ini mengakibatkan tidak jelasnya model sistem lembaga perwakilan negara Indonesia hal tersebut dapat dilihat dari struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah". Dalam hal ini Bagir Manan menegaskan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD.²⁶

Adanya DPD juga memunculkan konsep *weak bicameral*, julukan ini muncul karena DPD mempunyai wewenang yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan. Dalam RUU Susduk, kedudukan DPD yang sudah dilemahkan sejak lahir ini semakin diperlemah dengan kurang jelasnya prosedur pelaksanaan wewenang DPD.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan tertuang pada Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi :

"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."

Meskipun fungsi legislasi tertuang pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia akan tetapi DPD bukan merupakan lembaga yang mempunyai kekuasaan absolut terhadap pembuatan undang-undang. Kewenangan DPD dalam mengajukan legislasi tidak sebanding dengan kewenangan yang diberikan kepada lembaga lainnya yaitu Presiden dan DPR. Presiden dan DPD diberi "kekuatan ekstra" yaitu dalam hal pembahasan dan persetujuan bersama dalam fungsi legislasi. Dengan kewenangan yang begitu terbatas itu maka DPD sebenarnya tidak mempunyai kekuatan yang kuat dalam fungsi legislasi. Kekuasaan

Legislasi yang kuat dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia sebenarnya terletak pada DPR.

Kedudukan DPD sebenarnya kontras dengan model sistem pembagian dua kamar. Hal tersebut dikarenakan DPD merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).

Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 kedudukan DPD tidaklah begitu penting dalam proses legislasi meskipun setelah adanya putusan Mahkamah konsitusi tersebut tetap tidak membuat kewenangan DPD dalam pembentukan perundang-undangan menjadi "kuat".

Perlu dicermati kewenangan DPD dalam proses legislasi sebelum lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi. Di dalam Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi :

"Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama".

Bunyi pasal tersebut memperlihatkan bahwa keberadaan DPD tidak diperhatikan. Jika DPD dibentuk untuk mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif maka seharusnya setiap rancangan undang-undang yang dibahas mengikutsertakan DPD.

Di dalam Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terdapat fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD. Tetapi di dalam pasal tersebut ditafsirkan di dalam UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu hanya DPR dan pemerintah yang dapat mengajukan RUU. Maka apabila DPD ingin mengajukan RUU haruslah disampaikan terlebih dahulu kepada DPR dan bila DPR menerimanya maka itu pun dianggap diajukan oleh DPR, karena DPD bukanlah lembaga yang bisa mengajukan RUU untuk dibahas.

Sebenarnya dalam pembahasan RUU peran DPD ikut serta akan tetapi pembahasan bersama DPD hanya dilakukan pada awal-awal pembahasan RUU saja. DPD tidak dapat ikut serta dalam pembahasan-pembahasan selanjutnya apalagi ikut serta dalam pengambilan keputusan. Begitu juga dengan peran DPD dalam bidang pengawasan dan anggaran, peran DPD dalam bidang tersebut tidaklah begitu "penting" dalam proses pembentukan perundang-undangan.

Wewenang DPD begitu sempit, karena wewenang DPD begitu sempit karena posisi DPD hanyalah sebagai pemberi pertimbangan saja. Peran DPD bisa diibaratkan sebagai "pembantu" DPR dalam pembentukan RUU.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, juga tidak membantu posisi DPD dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga sebenarnya posisi DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tidaklah sesuai dengan prinsip bikameral, yaitu prinsip yang berimbang yang dijalankan oleh dua kamar.

Dalam model bikameral dengan wewenang *Upper House* yang kuat, biasanya ada pola interaksi yang intensif antara *Lower House* dan *Upper House*, karena keduanya dipandang sebagai lembaga legislatif yang posisinya relatif

²⁴Bagir Manan. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta. FH UII Press. Hal.53

²⁵Denny Indrayana. 2007. *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta. Mizan. Hal . 372

²⁶Bagir Manan. *Op. Cit*Hal. 75

sejajar. Interaksi antara DPD dan DPR dalam prosedur legislasi, pengawasan, dan *budgeter* dianggap bukan dalam prosedur kelembagaan melainkan berupa masukan yang bersifat fakultatif sebelum pembahasan. Dengan demikian, sidang gabungan (*joint session*) tidak terjadi dalam soal legislasi, pengawasan, dan *budgeter*. Padahal ketiga soal ini merupakan fungsi parlemen.

Memang bikameral dengan *upper house* yang lemah semacam ini juga dikenal di beberapa negara seperti Barbados, Irlandia, Thailand, Namibia, dan Austria. Di Barbados dan Irlandia *Upper House*, juga tidak memiliki wewenang dalam soal legislasi. Sementara di Thailand dan Namibia ada semacam komisi yang mempertemukan *Upper* dan *Lower House*, dalam membahas RUU. Bahkan di Austria, *Upper House* diberi kewenangan untuk menyatakan keberatan terhadap suatu RUU.²⁷

Namun perlu dicatat bahwa keputusan untuk menentukan wewenang kedua lembaga dalam parlemen tersebut lahir konteks kesejarahan masing-masing negara. Untuk Indonesia, tuntutan terbesar yang mendorong lahirnya bikameral adalah untuk mengakomodasikan kepentingan masyarakat daerah secara struktural.²⁸

Oleh karenanya, kalau memang hal ini yang dijadikan tujuan sementara konstitusi sudah membatasi wewenang DPD, perlu ada prosedur turunan yang memastikan bahwa suara DPD benar-benar dipertimbangkan oleh DPR.

3.2.3 Kewenangan DPD Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Melihat tugas dan fungsinya sangat terbatas sebagai lembaga legislatif maka para pimpinan DPD yaitu ketua DPD Irman Gusman, La Ode Ida dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas masing-masing sebagai wakil ketua DPD. Berinisiatif untuk merubah dan menguatkan DPD sebagai lembaga legislatif.

Akhirnya pada tanggal 14 september 2012 para pimpinan DPD tersebut mengajukan permohonan uji materiil 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 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kemudian atas permohonan pimpinan DPD tersebut Mahkamah Konstitusi telah memutuskan yang pada pokoknya mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan oleh pimpinan DPD. Pada intinya putusan Mahkamah Konstitusi berisi:²⁹

²⁷ Andrew Ellis dan Etsi Yudhini. 2003. *Contoh-contoh Prosedur Legislatif antar Lembaga legislatif dengan kewenangan yang tidak setara*: Kutipan Pasal-Pasal mengenai prosedur legislatif dalam Konstitusi. Makalah National Democratic Institute.

²⁸ Bivitri Susanti, et. Al. Semua Harus Terwakili : Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Di Indonesia

²⁹ <http://hukum.kompasiana.com/2013/04/16/anutasi-putusan-mahkamah-konstitusi-nomor-92puu-x2012-551772.html> (diakses pada tanggal 5 Desember 2013 pukul 07.00 WIB)

a. Mengenai kewenangan DPD mengajukan Rancangan Undang-Undang Menurut Mahkamah, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan. Sehingga kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

b. Mengenai kewenangan DPD membahas Rancangan Undang-Undang Kewenangan DPD untuk membahas Rancangan Undang – Undang telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga

- diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) UU 27/2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) UU 12/2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945.
- c. Mengenai kewenangan DPD ikut menyetujui Rancangan Undang-Undang Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden. Sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang.
- d. Mengenai keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala

- prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon beralasan menurut hukum.
- e. Mengenai kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU, Makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan rumusan masalah pada bab sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia membuat sistem parlemen Indonesia menjadi 2 kamar atau bikameral, akan tetapi dalam prakteknya kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia hanyalah sebagai badan “pembantu” DPR saja.
2. Kewenangan DPD dalam proses legislasi menurut sistem pembagian kekuasaan yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hanyalah sebatas di tingkat pengusulan dan pembahasan RUU saja, tidak sampai pada tahap pengesahan.

Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan yang telah ditulis, penulis memberikan saran sebagai berikut : Untuk lebih menguatkan posisi DPD sebagai suatu badan legislasi maka harus dilakukan Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terutama yang menyangkut tentang kewenangan DPD di bidang legislasi, yaitu pasal 22D.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Iwan Rachmad Soetijono Hand, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama yang telah banyak

- menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk memberikan arahan serta bimbingan, selama perkuliahan hingga terselesaikannya penulisan artikel ilmiah ini;
2. Ibu Warah Atikah, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing Anggota yang telah memberikan arahan, bimbingan serta saran selama penulisan artikel ilmiah ini;
 3. Ibu Antikowati, S.H., M.H., Ketua Penguji Skripsi Fakultas Hukum Universitas Jember;
 4. Ibu Rosita Indarayati, S.H., M.H., Sekretaris Penguji Skripsi Fakultas Hukum Universitas Jember;
 5. Ayahanda Rusin Sukarma dan Ibunda Lely Noerlia yang memberikan do'a, kasih sayang dan motivasinya selama ini.

Daftar Bacaan

Buku

- Anderson Christol Rodee. 1967. *Introduction to Political Science McGraw-Hill*.
- Bagir Manan. 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta. FH UII Press.
- C.F. Strong. 1963. *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study Of Their History ang Existing Forms*. London, Sidwick & Jackson.
- Denny Indrayana. 2007. *Amandemen UUD 1945 : Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta. Mizan.
- H.R Daeng Naja. 2004. *Dewan Perwakilan Daerah : Bikameralisme Setengah Hati*. Yogyakarta. Media Pressindo.
- Jhon M Echols dan Hasan Shaldily. 1978. *Kamus Bahasa Inggris-Indonesia*, cet XV, Jakarta; PT Gramedia.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Megawati dan Ali Murtopo. 2006. *Parlemen Bikameral*. Yogyakarta. UAD Press.
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 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 Peraturan Perundang-Undangan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Makalah

- Andrew Ellis dan Etsi Yudhini. 2003. *Contoh- contoh Prosedur Legislatif antar Lembaga legislatif dengan kewenangan yang tidak setara: Kutipan Pasal-Pasal*

mengenai prosedur legislatif dalam Konstitusi. Makalah National Democratic Institute.

Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, Makalah, h. 1-2.

Internet

<http://hukum.kompasiana.com/2013/04/16/anotasi-putusan-mahkamah-konstitusi-nomor-92puu-x2012-551772.html>

(diakses pada tanggal 5 Desember 2013 pukul 07.00 WIB

Lain-Lain

Bivitri Susanti, et. Al. Semua Harus Terwakili : Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan Di Indonesia

Fajarudin, et al. 2013. *Memperkuat Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Legislatif*. Jurnal Hukum 2

Sekretariat Jenderal DPR RI. 2011. *Selayang pandang Mekanisme Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*. Jakarta. Biro Humas dan Pemberitaan.

