

## BAB II

### PEMBAHASAN

#### A. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Negara

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan MPR pada awal reformasi telah membawa perubahan mendasar terhadap lembaga-lembaga negara. Ada lembaga negara yang semula terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 menjadi dihapuskan, ada pula perubahan kedudukan dan kewenangan lembaga negara, dan ada pula pembentukan lembaga negara baru.<sup>15</sup>

Lembaga negara yang dihapuskan dari UUD NRI Tahun 1945 dan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah DPA. Perubahan terjadi pada lembaga negara MPR, DPR, Presiden, MA, dan BPK. Adapun lembaga negara baru yang dibentuk sebagai hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).<sup>16</sup> Adapun tinjauan lembaga negara yang menjadi perhatian adalah sebagai berikut:

##### 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat sesudah amandemen UUD 1945

Sesuai Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan MPR pada 10 Agustus 2002, susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan mendasar. Apabila sebelum perubahan, susunan

---

<sup>15</sup> Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 22.

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

keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. kini menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilu. Dengan demikian keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagai salah satu elemen dalam MPR berakhir. Format susunan keanggotaan baru MPR baru dapat diwujudkan setelah Pemilu 2004.<sup>17</sup>

Dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mengadopsi sistem saling kontrol dan mengimbangi (checks and balances) antar-cabang kekuasaan negara, kini tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dan tinggi negara. Semua lembaga negara mempunyai kedudukan sederajat dan sama, yang membedakan adalah fungsi dan tugasnya. Dengan demikian kedudukan MPR pun tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Seiring perubahan konstitusi yang mengatur bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, maka MPR tidak lagi mempunyai wewenang memilih presiden dan wakil presiden dalam keadaan normal. Untuk pertama kalinya amanat konstitusi tersebut dilaksanakan pada pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung pada 2004 lalu.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 23.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 23.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat sesudah amandemen UUD 1945

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat" Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat."<sup>19</sup>

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan Undang-Undang itu dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan perkataan lain, sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>20</sup>

Untuk menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa "Presiden

---

<sup>19</sup> Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 115.

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 115-116.

tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.” Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”<sup>21</sup>

Karena pergeseran kekuasaan yang semakin kuat ke arah Dewan Perwakilan Rakyat inilah, maka sering timbul anggapan bahwa sekarang terjadi gejala yang berkebalikan dari keadaan sebelum Perubahan UUD 1945. Dulu sebelum UUD 1945 diubah, yang terjadi adalah gejala *executive heavy*, sedangkan sekarang setelah UUD 1945 diubah, keadaan berubah menjadi *legislative heavy*. Akan tetapi, menurut studi yang dilakukan oleh Margarito Khamis, gejala apa yang disebut sebagai *executive heavy* itu sendiri hanya dampak psikologis yang ditimbulkan oleh pergeseran bandul perubahan dari keadaan sebelumnya. Yang sebenarnya terjadi menurut Margarito, dalam sistem konstitusional yang baru dewasa ini, baik Presiden maupun DPR sama-sama menikmati kedudukan yang kuat dan sama-sama tidak dapat dijatuhkan melalui prosedur politik dalam dinamika politik yang biasa. Dengan demikian, tidak perlu dkuatirkan terjadinya eksekutif yang

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 116.

berlebihan dalam gejala legislative heavy yang banyak dikeluhkan oleh berbagai kalangan masyarakat. Karena dampak psikologis ini merupakan sesuatu yang wajar dan hanya bersifat sementara, sambil dicapainya titik keseimbangan (equilibrium) dalam perkembangan politik ketatanegaraan di masa yang akan datang.<sup>22</sup>

### **3. Presiden sesudah amandemen UUD 1945**

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga mengubah ketentuan mengenai presiden mayoritas berada dalam Bab kekuasaan Pemerintahan Negara. Perubahan konsitusi tersebut telah mengubah kedudukan dan kewenangan Presiden yang semula sangat kuat dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan (executive heavy) menjadi lebih seimbang dengan kedudukan dan kewenangan dengan lembaga-lembaga negara lain. Perubahan ini dipandang sebagai konsekuensi logis dari kehendak MPR untuk membangun sistem saling control dan mengimbangi (checks and balances system) antarcabang kekuasaan negara yang hanya dapat berjalan efektif apabila antarcabang kekuasaan negara mempunyai kedudukan sejajar dan dengan kewenangan yang dapat saling diimbangi dan dikontrol.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 117.

<sup>23</sup> Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 26-27.

Beberapa perubahan konstitusi penting yang terkait dengan Presiden antara lain sebagai berikut.<sup>24</sup>

- a. Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat [Pasal 6A ayat (1)].
- b. Masa jabatan Presiden dibatasi hanya untuk dua periode saja (Pasal 7).
- c. Kewenangan Presiden terkait dengan pembentukan undang-undang hanya dalam bentuk mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR [Pasal 5 ayat (1)] dan pembahasan bersama rancangan undang-undang dengan DPR [Pasal 20 ayat (2)].
- d. Pemberhentian Presiden (pemakzulan/impeachment) dalam masa jabatannya hanya dapat dilakukan berdasarkan alasan hukum (Pasal 7A)
- e. Keterlibatan lembaga negara lain dalam pelaksanaan kewenangan Presiden, yakni memperhatikan pertimbangan DPR dalam pengangkatan duta besar negara lain (Pasal 13); memperhatikan pertimbangan MA dalam memberikan grasi dan rehabilitasi [Pasal 14 ayat (1)]; dan memperhatikan pertimbangan DPR dalam pemberian amnesti dan abolisi [Pasal 14 ayat (2)].
- f. Pembentukan suatu dewan pertimbangan sebagai pengganti keberadaan DPA (Pasal 16).

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 27.

Salah satu hasil monumental dan fundamental dalam reformasi konstitusi terkait dengan Presiden adalah pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum (pemilu) yang mengubah pemilihan Presiden sebelumnya yang dilakukan oleh MPR. Sebagai pelaksanaan amanat konstitusi ini, untuk pertama kalinya pemilihan Presiden secara langsung diselenggarakan pada Pemilu Presiden 2004 dengan hasil Susilo Bambang Yudhoyono menjadi Presiden didampingi M. Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden periode 2004-2009. Walaupun sistem ini baru pertama kalinya dilaksanakan, namun pemilu Presiden secara langsung oleh rakyat dapat berjalan lancar, tertib, dan damai. Selanjutnya pada 2009 diselenggarakan Pemilu Presiden diselenggarakan Pemilu Presiden kembali dengan hasil yang sama, Susilo Bambang Yudhoyono memenangkan kursi Presiden didampingi Budiono sebagai Wakil Presiden untuk periode lima tahun selanjutnya, 2009-2014.<sup>25</sup>

#### **4. Dewan Perwakilan Daerah sesudah amandemen UUD 1945**

Gagasan-gagasan tentang pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen, pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia, yaitu UUD 1945, dengan konsep Utusan Daerah di dalam MPR, yang bersanding dengan Utusan Golongan dan anggota DPR. Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 UUD 1945, yang menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 27-28.

dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut, kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan.<sup>26</sup>

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional; serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Pembentukan DPD RI ini dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001.<sup>27</sup>

Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang

---

<sup>26</sup> Kaka Alvin Nasution, 2014, *Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara*, Saufa, Yogyakarta, hlm. 108

<sup>27</sup> Latar Belakang, <http://www.dpd.go.id/subhalaman-latar-belakang>, diakses 6 Juni 2018

berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.<sup>28</sup>

Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.<sup>29</sup>

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

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini.<sup>30</sup>

## **B. Tinjauan Spesifik Mengenai Proses Legislasi di Dalam Konstruksi Tripartit DPD, DPR, dan Presiden**

### **1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah di dalam UUD 1945**

Pasal 22D UUD Negara RI 1945 menetapkan bahwa (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas

---

<sup>30</sup> Kaka Alvin Nasution, 2014, *Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara*, Saufa, Yogyakarta, hlm. 107-108.

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.

## **2. Kewenangan Tripartit DPD, DPR, dan Presiden**

Dua pasal terkait tripartit antara DPD, DPR, dan Presiden yaitu terletak pada Pasal 23 ayat (2) UUD Negara RI 1945 yang menentukan bahwa rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan Pasal 23F ayat (1) UUD Negara RI 1945 menentukan bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. Untuk pengajuan dan pembahasan RUU dan pembahasan RUU tertentu terkait kewenangan konstitusional DPD pada proses legislasi sendiri pada konstruksi tripartit terdapat pada Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22D UUD 1945.

Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 DPD cukup banyak mendapatkan tempat di dalam konstruksi tripartit. Dalam putusannya MK meneguhkan 5 hal yaitu:<sup>31</sup>

- a. DPD terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional (Prolegnas);
- b. DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya DPR dan Presiden, termasuk dalam pembentukan RUU Pencabutan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. DPD berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) UUD 1945;
- d. Pembahasan UU dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden; dan
- e. MK menyatakan bahwa ketentuan dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945, baik yang diminta maupun tidak.

Hal ini terlihat pada Pasal 20 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang

---

<sup>31</sup> Tim Litigasi DPD, 2014, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 6.

mengatakan bahwa, “penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.” Sebelum Putusan MK tersebut tidak ada sama sekali kata DPD. Kemudian pada Pasal 43 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan DPD dapat mengajukan RUU setelah sebelumnya hanya DPD dan Presiden yang dapat mengajukan RUU. Tentu pengajuan RUU dari DPD hanya yang berkaitan dengan tugasnya seperti yang terkandung di dalam Pasal 22D UUD 1945.

Setelah penyusunan Prolegnas dan pengajuan RUU, DPD juga berhak untuk membahas RUU bersama dengan DPR dan Presiden dalam dua tingkat pembicaraan setelah sebelumnya DPD tidak sama sekali ada kewenangan ikut membahas RUU terkait tugasnya. Hal ini tercantum di dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terbaru pada Pasal 1945.

DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah jelas mengatur mengenai keikutsertaan DPD bersama DPR

dan Presiden dalam tiap tahapan pembahasan RUU yang berkaitan dengan daerah. Frasa "ikut membahas" harus dimaknai bahwa keterlibatan DPD dalam proses pembahasan RUU adalah bersama-sama dengan DPR dan Presiden.<sup>32</sup>

Selain hal-hal terkait penyusunan Prolegnas, pengajuan RUU, dan pembahasan RUU, DPD juga mendapatkan hak berupa hal-hal yang terkait di dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang bertentangan dengan UUD 1945 maka diputus MK secara otomatis tidak berlaku.

### **C. Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Terhadap Kewenangan DPD Pada Proses Legislasi dan Cara Meningkatkan Peran DPD di Dalam Konstruksi Tripartit**

#### **1. Implikasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap kewenangan DPD pada proses legislasi di dalam konstruksi tripartit**

Bersama keenam lembaga tinggi negara lainnya, DPD yang merupakan salah satu lembaga tinggi negara mempunyai kedudukan sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya. DPD sama seperti lembaga lainnya di dalam UUD Negara RI 1945 Pasca Amandemen

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm 40.

yaitu sama-sama mempunyai tinggi-rendah yang sama derajatnya sebagai sebuah lembaga negara ketika diperbandingkan dengan Presiden, MPR, DPR, MA, MK, maupun BPK. Tapi DPD yang seharusnya bisa menjadi aspirasi masyarakat di daerah tidak dapat terasa kewenangannya mengingat sebelum Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 DPD tidak dapat secara benar-benar terlaksana menjadi penampung aspirasi masyarakat di daerah karena terbatasnya kewenangan yang dapat di kontribusikan secara kelembagaan negara.

Setelah melewati proses persidangan yang panjang, akhirnya pada hari Rabu, tanggal 27 Maret 2013 pukul 15.20 WIB, MK memutus dengan Nomor Putusan 92/PUU-X/2012 dan dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2013. Dalam putusannya, MK meneguhkan lima hal, yaitu:<sup>33</sup>

- a. DPD terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional (Prolegnas);
- b. DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya DPR dan Presiden, termasuk dalam pembentukan RUU Pencabutan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. DPD berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) UUD 1945;

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 6.

- d. Pembahasan UU dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden; dan
- e. MK menyatakan bahwa ketentuan dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945, baik yang diminta maupun tidak.

Setelah terjadinya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 maka apa yang menjadi kewenangan DPD tidak lain dan tidak bukan ialah semakin sesuai dengan apa yang diamanatkan pada UUD Negara RI 1945 Pasca Amandemen. Sebelumnya, di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI 1945 menyatakan jika seharusnya DPD dapat mengajukan RUU namun kenyataannya di aturan lebih lanjut pada peraturan di bawah UUD yakni Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 43 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) bahwa yang berwenang menyusun Prolegnas dan juga mengajukan RUU hanyalah DPR dan Presiden. Namun, pada akhirnya Putusan MK tersebutlah yang mengabulkan Permohonan DPD agar dapat turut ambil bagian dalam menyusun Prolegnas dan mengajukan RUU yang berkaitan dengan tugas DPD karena pasal-pasal pada UU

P3 tersebut sangat bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD Negara RI 1945.

Di lain hal yang juga terkait akan tugas selanjutnya, DPD mendapat kesempatan pada Putusan MK tersebut untuk dapat ikut membahas RUU yang berkaitan dengan tugasnya. Dimana sebelum Putusan MK itu diputuskan, salah satu pasal yaitu Pasal 148 UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) ditemukan bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI 1945. Pada Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI 1945, DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan tugasnya. Tapi tidak demikian dengan Pasal 148 UU No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ditemukan bahwa yang ikut dalam pembahasan hanyalah DPR dan Presiden saja dan itupun dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan tanpa turut menyertakan DPD. Jika suatu RUU yang berkaitan dengan peran DPD tapi tidak menturutsertakan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut, lantas untuk apa sebenarnya DPD itu ada? Meskipun begitu, pada

akhirnya bak Dewi Fortuna yang datang membantu suatu tim untuk mencetak gol ke gawang lawan karena ketertinggalan gol pada menit-menit *injury time* di pertandingan sepakbola, Putusan MK tersebut juga sama yang posisinya ada di periode akhir masa jabatan anggota legislatif periode 2009-2014 menyelamatkan DPD dari keterbatasan selama 10 tahun dari tahun 2004.

Berdasarkan Putusan MK tersebut, telah terbentuk mekanisme legislasi baru dalam penyusunan dan pembahasan RUU yang dilakukan oleh tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (tripartit). Dalam mekanisme ini pembahasan RUU secara internal diselesaikan di masing-masing lembaga sehingga pada saat pembahasan tripartit, DPD dan Presiden tidak melakukan pembahasan dengan fraksi-fraksi DPR.<sup>34</sup>

Di luar permintaan pengujian yang dilakukan DPD ternyata MK memberikan putusan selain yang diminta. Pertimbangan yang melandasi hal tersebut yaitu:<sup>35</sup>

- a. Seluruh ketentuan UU 27/2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU 12/2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD yang ditentukan

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 30.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm. 41.

oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD 1945;

- b. Sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua Undang-Undang; dan
- c. Sistem pemilihan anggota secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang a quo dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan.

Meskipun DPD mendapatkan apa yang diinginkan, tapi tetap saja MK hanya mengabulkan sebagian permohonan DPD. Salah satu yang paling mencolok adalah mengenai persetujuan untuk suatu RUU yang tidak disetujui oleh MK di dalam putusannya. Dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, MK berpendapat:

“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. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (original intent) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 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.<sup>36</sup>

“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;”<sup>37</sup>

Dr. B. Hestu Cipto H. SH., M.Hum menyatakan bahwa DPD memang hanya bisa sampai membahas RUU. DPD sudah terkunci pada Pasal 20 ayat (2) UUD Negara RI 1945 karena pasal tersebut muncul duluan sebelum pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI 1945. Akibatnya DPD hanya punya kewenangan ikut membahas. Ikut membahas menurut Beliau dimaknai ikut membahas Daftar Inventarisasi Masalah untuk diambil keputusan. Artinya, DPD harus

---

<sup>36</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, hlm 247-248.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm 248.

ikut mengajukan DIM sebuah RUU sebelum diambil putusan pada Tingkat II. Oleh sebab itu, tim dari DPD harus ada butir-butir rekomendasi dari DPD. Rekomendasi dari DPD kemudian dibahas oleh DPR dan Presiden untuk diambil keputusan (persetujuan), disini DPD tidak ikut untuk memutuskan tapi DPD memberikan rekomendasi. Jadi pembahasan Tingkat I telah dibahas disampaikan di masing-masing lembaga, kemudian pembahasan Tingkat II memberikan DIM dan rekomendasi dari DPD sebelum diambil keputusan oleh Presiden dan DPR. Itu upaya yang optimal sebelum ada amandemen kelima Pasal 20 ayat (2) UUD Negara RI 1945. Dengan demikian, maka pola kalau tanpa amandemen DPD ikut memberikan rekomendasi suatu pernyataan ya atau suatu pernyataan tidak untuk putusan suatu RUU, rekomendasi ini bisa dipakai sebagai penguat antara DPR atau Presiden ketika menyetujui suatu RUU.<sup>38</sup>

Di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD Negara RI 1945 menyatakan bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Ini sebenarnya mekanisme kelembagaan DPR dan Presiden duduk bersama membahas RUU, tapi di dalam praktek ketatanegaraan Presiden diwakili oleh Menteri dan DPR hanya diwakili oleh fraksi. Ini pengelabuan konstitusi. Kalau mau dilakukan amandemen kelima Pasal 20 ayat (2) UUD Negara RI 1945, maka

---

<sup>38</sup> Hasil wawancara dengan Dr. B. Hestu Cipto H. SH., M.Hum, pengajar di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan mantan *legal drafter* DPD, tanggal 11 Juni 2018, Yogyakarta.

pengambilan keputusan (persetujuan RUU) untuk menjadi tripartit harus ada tiga lembaga ini yaitu DPR, Presiden, dan DPD, sehingga pengambilan keputusan adalah kelembagaan. Kalau pengambilan keputusannya kelembagaan maka misalkan di dalam persetujuan RUU dua lembaga negara sepakat dan satu lembaga negara tidak sepakat, maka akan tetap bergulir keputusannya. Sebaliknya kalau hanya satu lembaga negara yang sepakat, maka RUU batal.<sup>39</sup>

## **2. Upaya meningkatkan peran DPD di dalam konstruksi tripartit**

UUD 1945 dipandang belum memberikan kedudukan yang memadai kepada DPD sebagai lembaga perwakilan dalam kerangka pelaksanaan sistem parlemen bikameral. Keterbatasan kewenangan DPD berdasarkan konstruksi yang dibangun dalam konstitusi membawa konsekuensi kurang optimalnya peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah dan masyarakat di level kebijakan nasional.<sup>40</sup>

Untuk mewujudkan penyelenggaraan sistem bikameral yang efektif, diperlukan peningkatan peran DPD. Melalui peningkatan peran ini, diharapkan tata hubungan dalam sistem parlemen bikameral dapat lebih ideal dan efektif. Artinya DPD dapat secara optimal menyerap,

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Panitia Perancang Undang-Undang – Law Center, 2017, *Peta Jalan Legislasi DPD RI*, Pusat Perancangan Kebijakan Dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Center), Jakarta, hlm. 180

mengakomodasi, mengidentifikasi, memformulasi, dan mengartikulasi serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat.<sup>41</sup>

Namun sejalan dengan kebutuhan akan penyelenggaraan sistem bikameral yang efektif, MPR dikonstruksikan tidak lagi berfungsi sebagai wadah bagi keanggotaan DPR dan DPD melainkan menaungi DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan (representasi parpol oleh DPR dan representasi daerah oleh DPD). MPR adalah lembaga negara yang terdiri dari DPR dan DPD dimana kedudukan DPR dan DPD relatif sejajar.<sup>42</sup>

Keberadaan DPD menjadi penting karena DPR sendiri sudah dikuasai partai politik. Sementara di dalam konsep terbentuknya negara ada wilayah, rakyat, dan pemerintah dan pengakuan negara lain. Di dalam konteks internal (rakyat, pemerintah, wilayah) unsur negara ini harus direpresentasikan di dalam kelembagaan negara dalam konteks kedaulatan. Kedaulatan rakyat di DPR merupakan kedaulatan rakyat yaitu rakyat memilih partai politik, jadi kedaulatan rakyat di dalam perspektif politik. Kedaulatan rakyat di dalam perspektif pemerintah yaitu memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden. Kedaulatan rakyat di dalam perspektif kepentingan wilayah yaitu DPD.

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 180.

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 181.

Dengan demikian keberadaan DPD itu sendiri sebenarnya adalah terkait di dalam konsep terbentuknya negara.<sup>43</sup>

DPD sebagai satu-satunya lembaga negara yang mewakili kepentingan daerah sebenarnya DPD mempunyai banyak peluang untuk lebih lagi meningkatkan apa yang menjadi perannya. DPD secara legitimasi mempunyai basis massa yang massif di masing-masing daerahnya. Ditambah lagi peluang-peluang untuk selalu mengajukan perubahan UUD 1945 ataupun permohonan *judicial review* ke MK. Tinggal semangat dari DPD yang jika tidak pernah berhenti melakukan itu semua termotivasi untuk daerahnya, maka dipastikan akan ada waktunya dimana DPD dapat benar-benar menjadi lembaga negara yang perannya dapat bertambah dan dirasakan masyarakat daerahnya masing-masing bahkan secara nasional serta akhirnya tidak secara teori tapi juga secara praktek berdiri sejajar bersama-sama dengan lembaga negara lain.

Dikarenakan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tidak mengabulkan permohonan DPD atas suatu persetujuan RUU akibat dari adanya “kuncian” kewenangan DPD pada suatu proses legislasi di dalam persetujuan RUU pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, maka satu-satunya cara agar DPD dapat berperan di dalam suatu proses persetujuan RUU adalah dengan cara mengajukan amandemen kelima

---

<sup>43</sup> Hasil wawancara dengan Dr. B. Hestu Cipto H. SH., M.Hum, pengajar di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan mantan *legal drafter* DPD, tanggal 11 Juni 2018, Yogyakarta.

UUD 1945. Memang tidak mudah karena harus usul perubahan suatu pasal di UUD 1945 harus diajukan 1/3 dari jumlah anggota MPR sesuai Pasal 37 ayat (1) UUD 1945. Semangat DPD untuk bekerja atas nama daerah sudah seharusnya tidak boleh kendor agar di dalam praktek konsep terbentuknya negara secara internal yaitu wilayah, rakyat, dan pemerintah secara sehari-hari DPD akan menjadi lembaga negara yang benar-benar terasa kehadirannya di dalam proses legislasi. Disamping Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, yang dapat menjadi perhatian adalah Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menetapkan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Pasal ini seharusnya menjadi perhatian karena DPD akan selalu kalah di dalam hal jumlah di dalam MPR dikarenakan DPD sendiri hanya berjumlah 136 anggota berbanding jauh dengan DPR yang berjumlah 560 anggota.

Agar amandemen ini dapat terwujud, DPD sesungguhnya membutuhkan dukungan anggota DPR lain. Ketua Fraksi PKB di MPR Luqman Edy mengatakan, harus ada pertimbangan dasar untuk mengamandemen UUD 1945. Misalnya adanya eskalasi keinginan masyarakat yang kuat atau ada situasi krisis yang mendesak untuk mengubah UUD 1945. Walaupun, ketika mengubah UUD tidak harus menunggu krisis. Sehingga amandemen UUD bisa menghasilkan

substansi yang lebih jernih.<sup>44</sup> Eskalasi keinginan masyarakat yang kuat tersebut dapat dilakukan secara tidak langsung ke MPR dengan cara menyampaikan aspirasi masyarakat melalui seperti salah satu contohnya adalah organisasi masyarakat.

Upaya yang dilakukan DPD seharusnya tidak lantas hanya mendapat dukungan dari internal DPD sendiri, tapi harus ada upaya kolaborasi dengan lembaga negara lainnya seperti lembaga-lembaga pada eksekutif dan yudikatif. Satu langkah baik dari DPD sudah melakukan permohonan *judicial review* kewenangan DPD walaupun menyetujui suatu RUU tidak dikabulkan, paling tidak DPR bisa tahu bahwa DPD hadir untuk mengambil apa yang harusnya menjadi kewenangannya sesuai konstitusi. Pada sisi eksekutif, DPD tidak dapat melakukan banyak hal, namun DPD bisa saja meminta Pemerintah membantu di dalam hal memberikan masukan-masukan pertimbangan amandemen terutama terkait dengan sistem presidensial akan bisa menjadi tambahan memperkuat DPD di dalam melakukan pengajuan amandemen kelima UUD 1945.

DPD sebagai lembaga negara yang merepresentasikan daerah harus tidak berhenti untuk berjuang melakukan amandemen kelima UUD 1945 karena DPD mempunyai kewenangan di dalam Pasal 22D UUD 1945 untuk mengajukan RUU hingga membahas RUU terkait tugasnya namun disayangkan tidak untuk menyetujui RUU. DPD

---

<sup>44</sup> <http://www.gresnews.com/berita/hukum/94254-dpd-ajukan-amandemen-uud-1945/>

mengajukan RUU dan DPD membahas RUU sesuai Pasal 22D UUD 1945 seharusnya apa yang dimulai DPD begitu juga harusnya diakhiri DPD. Begitu juga suatu RUU, apa yang sudah disusun, diajukan, dan dibahas DPD sudah seharusnya juga mendapat tempat untuk menyetujui suatu RUU. Apalagi jika itu terkait dengan isi dari Pasal 22D UUD 1945 yang otomatis tempat dimana DPD mendapatkan tugas sebagai representasi daerah.

