



## Tinjauan Yuridis terhadap Fungsi dan Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Parlemen Bikameral (Dua Kamar) Negara Republik Indonesia

Fandy Gultom<sup>1</sup>, Iswanti Rachmanisa<sup>2</sup>, Vedita Akbar<sup>3\*</sup>, Nada Prima Dirkareshza<sup>4</sup>,  
Bayu Aji Adhyarsa<sup>5</sup>, Handoyo Prasetyo<sup>6</sup>, Atik Winanti<sup>7</sup>

<sup>1-7</sup>Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Indonesia

Email: [gultomfandy@gmail.com](mailto:gultomfandy@gmail.com)<sup>1</sup>, [iswanti.rachmanisa@gmail.com](mailto:iswanti.rachmanisa@gmail.com)<sup>2</sup>, [vedita.akbarr@gmail.com](mailto:vedita.akbarr@gmail.com)<sup>3</sup>,

[dirkareshzanada@gmail.com](mailto:dirkareshzanada@gmail.com)<sup>4</sup>, [bayuevo309@gmail.com](mailto:bayuevo309@gmail.com)<sup>5</sup>, [handoyoprasetyo@upnvj.ac.id](mailto:handoyoprasetyo@upnvj.ac.id)<sup>6</sup>,

[atikwinanti@upnvj.ac.id](mailto:atikwinanti@upnvj.ac.id)<sup>7</sup>

Alamat: Jl. RS. Fatmawati, Pondok Labu, Jakarta Selatan, DKI Jakarta

Korespondensi penulis: [vedita.akbarr@gmail.com](mailto:vedita.akbarr@gmail.com)\*

**Abstract.** *In the process of forming a law or legislation, the DPD does not have the power to decide or play a role in the decision-making process at all. Even though there are support requirements to become a member of the DPR. This means that the quality of the legitimacy of DPD members is not at all balanced by the quality of their authority as representatives of the regional people. The aim of this research is to analyze the function and authority of the Regional Representative Council in the Structural Institution of the Republic of Indonesia State Legislative Institution and how to optimize the function and legislative authority of the Regional Representative Council. The type of research we use is normative legal research, namely research carried out by examining the body of literature or secondary data. Strengthening the authority of the DPD by consistently incorporating the Constitutional Court's decisions into statutory regulations and other regulations under it. This is being done pending the issuance of the fifth amendment to the 1945 Constitution. The current revision of the MD3 Law has not yet adopted the authority of the DPD in accordance with the Constitutional Court's decision. The need for the fifth amendment is to reorganize the function of legislation firmly and clearly in the 1945 Constitution, because by reorganizing the function of legislation it will touch all institutions, including the DPR, DPD, President and other institutions.*

**Keywords:** *Legislative Authority, Regional Representative Council, Legislative Function.*

**Abstrak.** Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi seara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Struktural Lembaga Legislatif Negara Republik Indonesia dan cara mengoptimalkan fungsi dan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Jenis Penelitian yang kami gunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti badan pustaka atau data sekunder. Penguatan kewenangan DPD dengan memasukan amar putusan MK secara konsekuen kedalam peraturan perundang-undangan dan aturan lain yang ada dibawahnya. Hal tersebut dilakukan menunggu lahirnya perubahan kelima amandemen UUD 1945. Revisi Undang-undang MD3 saat ini belum mengadopsi kewenangan DPD sesuai putusan MK. Perlunya amandemen kelima yaitu untuk menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi akan menyentuh semua lembaga baik DPR, DPD, Presiden dan lembaga lainnya.

**Kata Kunci:** Dewan Perwakilan Daerah, Kewenangan Legislasi, Fungsi Legislatif.

## 1. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara demokrasi, kalimat itu secara tegas terkandung dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*" Lalu kemudian pasal 2 ayat 1 Undang-undang dasar 1945 yang berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.*"

Dengan demikian kekuasaan tertinggi negara Indonesia berada ditangan rakyat. Karena hal itulah suatu negara dapat dikatakan sebagai negara demokrasi apabila rakyat yang memegang kedaulatan untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Untuk menjalankan tugas sesuai dengan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Indonesia telah melakukan beberapa kali perubahan konstitusi yang menghasilkan beberapa Lembaga Negara baik dalam cabang kekuasaan legislatif maupun yudikatif. Dalam cabang kekuasaan legislatif misalnya, konstitusi hasil perubahan tersebut melahirkan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagai lembaga baru yang akan menjamin terwujudnya hubungan pusat dan daerah yang lebih baik dan bertanggung jawab. Realitas ketidakadilan dan kurang meratanya pembangunan selama periode Orde Baru telah memicu keinginan perlunya melembagakan aspirasi daerah yang dulunya berwujud utusan daerah menjadi perwakilan daerah yang pada awalnya muncul wacana diberlakukannya sistem negara federal di Indonesia sebagai jalan keluar ketidakadilan yang dirasakan beberapa daerah seperti Aceh, Riau dan Papua (Piliang & Susanti, 2006). Keberadaan perwakilan daerah di Lembaga legislatif pada awalnya di akomodasi oleh konstitusi Indonesia pra amandemen dengan wujud "Utusan daerah" di dalam majelis permusyawaratan rakyat (MPR). Utusan daerah ini, karena menjadi bagian dari MPR, mempunyai tugas menetapkan Undang-Undang Dasar (UUD) dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Tugas utusan daerah pada faktanya memang sesuai dengan isi konstitusi Indonesia pra amandemen. Utusan daerah hanya bersidang untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara tidak ada tugas dan persidangan lain yang dilaksanakan oleh utusan daerah. Sehingga membuat utusan daerah seakan tidak melakukan apa-apa. Setelah era reformasi bergulir, keberadaan utusan daerah di hapus. Konstitusi Indonesia pasca-amandemen menentukan keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan

anggota Dewan Perwakilan Daerah. Meski serupa tetapi tidak sama, DPD dapat dianggap sebagai “reinkarnasi” dari utusan daerah. Walau tugas dan wewenang DPD dituliskan dengan terang dalam konstitusi, namun nasib DPD tidak jauh berbeda dengan utusan daerah. DPD dianggap bukan legislatif murni. Pembentukan DPD sepertinya bersifat setengah hati, karena sebagai sesama Lembaga legislatif, DPD tidak diberikan wewenang yang sama dengan DPR.

Struktur lembaga perwakilan dua kamar atau *bicameral* banyak dianut oleh negara federal karena satu kamar diantara kamar lainnya mewakili negara bagian. *Bicameral* juga kadang dianut oleh negara kesatuan. Pilihan negara kesatuan kepada struktur lembaga perwakilan bicameral karena kamar yang satu diharapkan dapat mengimbangi dan membatasi kamar lainnya. Kamar kedua diharapkan dapat melaksanakan fungsi *check* terhadap kamar pertama, sehingga diperoleh pencegahan atas timbulnya penyalahgunaan atau penyelewengan pelaksanaan kekuasaan negara (Mochtar, 2007).

Mundurnya Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 menjadi tonggak awal bergulirnya sebuah era yang disebut dengan era reformasi. Era reformasi memberi harapan besar terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan memiliki akuntabilitas tinggi, *good governance* dan adanya kebebasan berpendapat. Sesudah reformasi, keinginan membentuk badan legislatif dua kamar (*bicameral*) muncul berkaitan dengan sistem politik yang sentralistik dan jarang memperhatikan aspirasi daerah. Lembaga legislatif masa lalu cenderung pasif dan tidak memerhatikan kebijakan pemerintah pusat terutama yang berkaitan dengan sistem politik yang yang sentralistik dan jarang memperhatikan aspirasi daerah. Lembaga legislatif masa lalu cenderung pasif dan tidak memerhatikan kebijakan pemerintah pusat terutama yang berkaitan dengan daerah. Karena itu, dimunculkan Kembali pada perubahan ketiga dan keempat UUD 1945. Kehadiran sistem ke parlemenan dua kamar (*Bicameral*) ini akan membawa pengaruh terhadap hubungan fungsional yang horizontal antar lembaga-lembaga negara. Untuk kasus di Indonesia, DPD adalah wakil ruang dan DPR wakil orang (Mahfud, 2007).

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan Struktur *bicameral* itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem “*double-check*” yang memungkinkan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD. Dalam proses

pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi seara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional prerepresentatives*)(Asshiddiqie, n.d.).

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 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 *bicameral*, 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. Meski merupakan representasi daerah-daerah yang telah dipilih langsung oleh rakyat, keberadaan DPD dapat diibaratkan antara “ada dan tiada”(Harun, 2006).

Berdasarkan hal tersebut Penulis akan membahas 2 permasalahan pada penelitian ini yaitu Bagaimana fungsi dan kewenangan Dewan perwakilan Daerah (DPD) dalam Struktural Lembaga Legislatif Negara Republik Indonesia dengan tujuan untuk menganalisis fungsi dan kewenangan Dewan perwakilan Daerah (DPD) dalam Struktural Lembaga Legislatif Negara Republik Indonesia dan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dengan tujuan untuk menganalisis cara mengoptimalkan fungsi dan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah .

## **2. KAJIAN TEORITIS**

### **Teori Pemisahan Dan Pembagian Kekuasaan ( *Theory Trias Politica* )**

Menurut Montesquieu bahwa Pemisahan Dan Pembagian Kekuasaan ( *Theory Trias Politica* ) merupakan pemikiran yang membagi kekuasaan menjadi tiga bagian, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Yang pada intinya adalah kekuasaan disuatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu structural kekuasaan politik saja. Kekuasaan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda agar tidak terjadi monopoli dan overpower satu lembaga akan kekuasaan di negara

## **Teori Keadilan**

Menurut Gustav Radbruch mengemukakan bahwa Keadilan itu terkait dengan pendistribusian yang merata antara hak dan kewajiban yang menyatakan “*rechct ist wille zur gerechtigkeit*” (hukum adalah kehendak demi untuk keadilan). Adil pada hakekatnya bermakna menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (*equality before the law*).

### **3. METODE PENELITIAN**

Jenis Penelitian yang kami gunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti badan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif merupakan suatu penelitian yang berfokus pada penelitian yang mengkaji studi dokumen dengan menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, jurnal, artikel, teori hukum, bahan pustaka dari buku-buku yang terkait dengan topik pembahasan penelitian. Penelitian hukum normatif juga disebut hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

Data yang digunakan adalah data sekunder, maka didalam penelitian berdasarkan sistematika hukum yang termasuk data sekunder, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, meliputi seluruh peraturan perundang-undangan yang mengikat dengan permasalahan dan tujuan penelitian, antara lain:
  - Undang-Undang Dasar 1945
  - Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012
- b. Bahan hukum sekunder, memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer sebagaimana yang terdapat dalam kumpulan pustaka yang bersifat sebagai penunjang dari bahan hukum primer yang terdiri dari :
  - Buku-buku
  - Jurnal
  - Artikel

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Struktural Lembaga Legislatif Negara Republik Indonesia**

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 mengamanahkan antara lain rancangan undang-undang dari DPD setara dengan rancangan undang-undang dari Presiden dan rancangan undang-undang dari DPR. Pembahasan rancangan undang-undang serta penyusunan program legislasi nasional melibatkan tiga lembaga yakni, DPR, Presiden dan DPD. Bahkan, DPD dapat mengusulkan rancangan undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan putusan MK itu berlaku sejak diucapkan (Gusman, 2014a).

Peranan DPD dengan alasan-alasan yang tidak memiliki dasar kuat dalam proses kelahirannya, di mana Sebagian pihak menerimanya setengah hati lantaran menganggap lembaga perwakilan itu (*bicameral*) hanya cocok untuk negara federal tidak untuk negara kesatuan. Selain itu, ada juga yang khawatir proses persetujuan pertimbangan atau pembuatan undang-undang bisa terhambat jika melibatkan parlemen (DPD), padahal dalam praktik bikameralisme juga dilakukan di negara-negara kesatuan yang demokratis dengan penduduk yang besar, wilayah luas (Kartasasmita, 2005). Akibatnya DPD mengalami banyak diskriminasi, dalam perubahan ketiga UUD 1945. Hal lain tampak antara lain pada Pasal 7A dan 7B ayat (1) sampai dengan ayat (6) mengenai usulan pemberhentian Presiden yang hanya dilakukan atas usulan DPR tanpa melibatkan DPD. Di sisi lain pasal 7C dicantumkan larangan Presiden membubarkan DPR, tetapi tidak ada ketentuan larangan pembubaran DPD oleh Presiden. Di susul pasal 11 ayat (1) dan (2) secara eksplisit menyatakan ketidakpentingan unsur DPD ini dalam badan legislative. Oleh para pakar dikatakan bikameral “setengah hati” karena hanya melibatkan Presiden dan DPR tanpa DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional (Arinanto, 2002).

Dewan Perwakilan Daerah yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR seharusnya memiliki peranan yang sama untuk terlibat dalam pengambilan keputusan sekrusial itu karena akibat perang juga akan sampai pada rakyat di daerah (Arinanto, 2002).

Memang benar bahwa DPD mempunyai fungsi atau wewenang legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Tetapi wewenang DPD tersebut ternyata tidak mempunyai daya ikat. Dengan tidak adanya ketentuan-ketentuan daya ikat mengenai fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan dalam RUU menjadikan usaha

meningkatkan representasi politik dengan pelembagaan DPD menjadi sia-sia belaka (Palguna, 2003).

Jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai ‘*co-legislator*’ disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*Regional Representatives*). Dalam Pasal 22C diatur bahwa:

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

Sepertinya halnya, anggota DPR, maka menurut ketentuan pasal 22D ayat (4) menyatakan “*Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang undang*”.

Berbeda dengan sistem bicameral di Amerika Serikat, dalam UUD 1945 MPR merupakan penggabungan dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dengan perumusan seperti itu, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. Artinya, hasil perubahan UUD 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat ke dalam sistem tricameral dengan kewenangan terbesar (Supremasi) berada di DPR. Meskipun MPR merupakan salah satu kamar, hanya DPR dan DPD yang bersentuhan dalam fungsi legislasi. Persetujuan fungsi legislasi itu dapat dibaca dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*”

Sekalipun terdapat ruang DPR dan DPD bersentuhan dalam fungsi legislasi, kata “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislative yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang (Susanti, 2007). Hal itu terjadi karena pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR “berhak” mengajukan rancangan undang-undang. Selain dibatasi dengan kata “dapat” mengajukan rancangan undang-undang, pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang. disamping itu, DPD diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan, dan agama.

Dengan frasa “dapat mengajukan”, “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” sebagaimana dalam pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945 sangat tidak sebanding dengan wewenang presiden dan DPR berupa “pembahasan dan persetujuan Bersama” dalam fungsi legislasi. Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD nyaris tidak punya peran fungsi legislasi. Hal itu makin nyata dengan adanya Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, pasal 20A ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan, fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR.

Melihat kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D 1945 ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock memberikan penilaian yang amat menarik. Menurut peneliti dari Australian National University ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bicameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*Represent the odd combination of limited power and high legitimacy*)(Sherlock, 2006). Kombinasi ini, tambah Stephen Sherlock, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bicameral manapun di dunia.(Sherlock, 2006)

Berkaca pada praktik sejumlah negara, ketimpangan fungsi legislasi antara-kamar dalam lembaga perwakilan bukan merupakan isu baru. Untuk mengatasi ketimpangan itu di upayakan memberikan “kompensasi” kepada kamar lain yang lebih lemah. Jika model yang ada model tidak memberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi (*Upper House*) diberi kewenangan mengubah, mempertimbangkan, atau menolak rancangan undang-undang yang berasal dari majelis rendah (*Lower House*). Sekiranya hal itu juga tidak ada, Majelis tinggi diberi hak untuk menunda pengesahan undang-undang yang di setujui Majelis Rendah. Menurut Kevin Evans, jika konstitusi



tidak memberi hak untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang, menunda pengesahan sering menjadi satu satunya kekuatan Majelis Tinggi dalam fungsi legislasi (Evans, 2002). Sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances* dalam fungsi legislasi, penundaan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi Majelis Tinggi untuk mengoreksi rancangan undang-undang yang telah disetujui Majelis Rendah.

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap sistem *bicameral*, adalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut diatas disbanding dengan “ongkos yang harus dibayar” dalam kecepatan proses pembuatan undang-undang. Maka negara-negara yang menganut sistem bicameral dengan caranya masing-masing berupaya untuk mengatasi masalah tersebut, antara lain dengan membentuk *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut (Saldi Isra & Mochtar, 2007). Jika terkelola dengan baik, kemungkinan sistem dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja. (Saldi Isra & Mochtar, 2007)

### **Mengoptimalkan Fungsi dan kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012**

Dari ketentuan yang terdapat dalam pasal 22D UUD 1945, frasa “ikut membahas” masih memungkinkan bagi DPD untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Namun kemungkinan itu menjadi tertutup karena Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah masih membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi. Pembatasan itu terjadi karena frasa “ikut membahas” direduksi menjadi pembahasan Tingkat I. padahal untuk rancangan undang-undang yang berada dalam wewenang DPD keikutsertaan DPD dapat dioptimalkan sebelum tahapan persetujuan Bersama antara DPR dan Presiden. Optimalisasi peran DPD dalam fungsi egislasi dapat dilakukan dengan. Pengaturan di tingkat undang-undang sepanjang hal itu tidak menghilangkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 bahwa pembahasan dan persetujuan Bersama dilakukan DPR dan Presiden.

Pembahasan rancangan undang-undang harus melibatkan DPD sejak awal hingga akhir pada pembahasan tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu menyampaikan pengantar musyawarah sebagai tahap awal, mengajukan dan membahas daftar inventaris masalah (DIM), serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir. Selanjutnya, DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR namun DPD tidak terlibat persetujuan atau pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang (Gusman, 2014a).

Dalam hal penyampaian penjelasan atau pandangan dalam pembahasan rancangan undang-undang dari DPD harus diperlakukan sama dengan rancangan undang-undang dari DPR harus diperlakukan sama dengan rancangan undang-undang dari Presiden dan DPR. Pertama, terhadap rancangan undang-undang dari Presiden, Presiden diberi kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Kedua, terhadap rancangan undang-undang dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Ketiga, terhadap rancangan undang-undang dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Keempat, DIM diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi, Kelima DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh alat kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan. Dalam tingkat I pada saat penyampaian pengantar musyawarah, DPD, DPR dan Presiden dapat menolak rancangan undang-undang di luar Prolegnas sehingga pembahasan rancangan undang-undang tidak dapat dilanjutkan serta tidak dapat diajukan kembali dalam tahun sidang yang sama (Gusman, 2014b).

Dalam mekanisme sistem tripartite ini pembahasan internal diselesaikan di masing-masing sehingga pada saat pembahasan, DPD dan Presiden tidak melakukan pembahasan dengan fraksi-fraksi DPR. Hal demikian justru akan mempercepat proses legislasi di DPR. Anggapan bahwa hal tersebut justru memperlambat atau menyulitkan DPR merupakan hal yang keliru, karena sebelumnya pembahasan undang-undang tidak sesuai dengan konstitusi dan bertentangan dengan Pasal 20 dimana undang-undang yang dibahas oleh DPR dan Presiden itu untuk mendapat persetujuan Bersama DPD, sehingga terlihat mengapa produk undang-undang DPR rendah, hal itu karena harus melibatkan 10 fraksi di DPR. Harusnya cukup antara DPR dengan Presiden dan DPD. Jadi, pembahasan undang-undang itu harus selesai terlebih dahulu di DPR sebelum dibahas dengan Presiden dan

DPD. Namun hal tersebut belum terakomodir dalam UU 17/2014 sehingga undang-undang tersebut Kembali diajukan pengujiannya ke Mahkamah Konstitusi.

Mencermati keterbatasan kewenangan itu, penguatan fungsi legislasi DPD menjadi sebuah keniscayaan. Secara Hukum, penguatan tersebut dapat dilakukan dengan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945. Bagaimanapun, menjadi sulit untuk melakukan penguatan fungsi legislasi DPD tanpa menyentuh UUD 1945. Terkait dengan hal itu, Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar dalam tulisan “menelisik Model Kamar Parlemen” mengemukakan bahwa penguatan fungsi legislasi seharusnya dilakukan dengan menata ulang secara komperhensif fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia (Said Isra, 2007). Sebagaimana dikatakan Kevin Evans, bisa saja DPD tidak terlibat secara utuh membahas rancangan undang-undang sebagaimana DPR, namun untuk membangun *checks and balances* DPD seharusnya diberi ruang untuk mengoreksi dan atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.

Penguatan DPD harus dilihat konteks original intens dari konstitusi, merespon *cross functional organization* dan *leadership* DPD. Penguatan DPD adalah penghormatan terhadap sejarah sosial politik dan penguatan tersebut harus berkelanjutan dalam penataan sistem ketatanegaraan Indonesia, supaya tidak terkesan sebagai kegiatan “tambal-sulam”. Penguatan DPD harus dilakukan secara total dengan dua hal, secara makro strategis (diwujudkan dengan amandemen UUD 1945, hal yang mungkin meskipun sangat sulit dilakukan dan secara mikro operasional (penataan sistem kelembagaan). Hal-hal yang perlu diatur dalam RUU MD3 antara lain adalah hak penguatan peran pimpinan DPD, kewenangan inisiatif, hak Veto DPD dan pertanggungjawaban periodic DPD kepada konstituen atau rakyat di daerah. Anggota DPD harus mampu secara proaktif menggali berbagai masalah yang harus ditangani dan diatasi dengan adanya pengambilan kebijakan ditingkat pusat.

Secara, konstitusional, UUD 1945 memberi ruang kelanjutan reformasi konstitusi. Sementara menunggu perubahan itu, penguatan bisa saja dilakukan dengan membangun kebiasaan ketatanegaraan (*Convention*).

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Bahwa upaya penguatan fungsi legislasi DPD pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yaitu dengan memasukan amar putusan MK secara konsekuen kedalam peraturan perundang-undangan dan aturan lain yang ada dibawahnya. Hal tersebut dilakukan hingga menunggu lahirnya perubahan kelima amandemen UUD 1945. Revisi Undang-undang MD3 saat ini belum mengadopsi kewenanga DPD sesuai putusan MK. Hal-hal yang perlu diatur dalam RUU MD3 antara lain adalah hak penguatan peran pimpinan DPD, kewenangan inisiatif, hak veto DPD dan pertanggung jawaban periodic DPD kepada konstituen atau rakyat didaerah. Memberikan kewenangan legislasi yang kuat kepada DPD dinilai bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah argumentasi yang tidak mempunyai dasar pijakan sama sekali. Oleh karena itu, argumentasi itu harus ditinjau ulang sehingga kehadiran DPD dapat memberikan kontribusi bermakna dalam sistem lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Penguatan fungsi legislasi DPD haruslah dilakukan secara makro dan mikro. Secara makro haruslah diawali dengan amandemen konstitusi dan secara mikro yaitu melalui operasional penataan lembaga dan peningkatan kemampuan melalui operasional penataan lembaga dan peningkatan kemampuan para anggota. Perlunya amandemen kelima yitu untuk menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi akan menyentuh semua lembaga baik DPR, DPD, Presiden dan lembaga lainnya.

Terbatasnya kewenangan DPD merupakan akibat dari keterbatasannya wewenang yang berikan oleh konstitusi. Amandemen konstitusi kelima adalah sesuatu yang perlu didorong demi terujudnya sistem dua kamar murni

Pengajuan Pengujian undang-undang ke mahkamah konstitusi ataupun sengketa Kewenangan Lembaga Negara bukanlah jalan yang terbaik. Hal ini dikarenakan pada sifat putusan MK yang bersifat *declaratoir*. Sehingga sebanyak apapun putusan MK jika tidak ada perubahan konstitusi maka hal tersebut akan sia-sia.

Setiap anggota legislatif sebaiknya dapat menangkap semangat reformasi dengan baik, khususnya mengenai reformasi lembaga perwakilan sistem bikameral yang sesungguhnya. Hal demikian paling tidak dapat mengakhiri kontroversi sistem bicameral yang masih multiinterpretasi.

Perlunya sikap jujur mengakui ketidak sempurnaan sistem parlemen, untuk kemudian membuka diri guna terus memperbaiki dan hal tersebut haruslah didukung melalui ranah akademik. Bagaimanapun, ranah tata negara adalah ajang kompromi, tawar

menawar dan upaya pemecahan masalah untuk selalu mengoreksi apa yang salah dalam sistem ini.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Arinanto, S. (2002). Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Menjadi “Bikameral”.
- Asshiddiqie, J. (n.d.). Lembaga perwakilan dan permusyawaratan rakyat tingkat pusat. Jimly School website. Retrieved from [www.jimlyschool.com](http://www.jimlyschool.com)
- Evans, K. (2002). Seputar sistem bikameral. Jakarta: CPPS Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Gusman, I. (2014a). Putusan MK harus masuk dalam pembahasan RUU MD3. *Majalah Forum*, 62.
- Gusman, I. (2014b). Tanpa libatkan DPD RI, UU cacat formal. *Koran Sindo*.
- Harun, R. (2006). Mewadahi tuntutan DPD. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI.
- Isra, S. (2007). Menelisik model parlemen. *Jurnal Media Hukum*, 14(2).
- Isra, S., & Mochtar, Z. A. (2007). Konsep ideal bikameral yang sesuai dengan keadaan dan pemerintahan demokratis di Indonesia. Depok: Raja Grafindo Persada.
- Kartasasmita, G. (2005). DPD dan penguatan demokrasi. Peningkatan peran DPD pasca amandemen UUD 1945. Yogyakarta: Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. (2023). Laporan Investigasi Kasus Korupsi BTS Kominfo 2023.
- Mahfud, M. (2007). Perdebatan hukum tata negara pasca amandemen konstitusi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mochtar, Z. A. (2007). Pengamanan parlemen didalam institusi negara. Jakarta: Sekjen DPD Kerjasama dengan UNDIP.
- Palguna, I. D. G. (2003). Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR.
- Piliang, I. J., & Susanti, B. (2006). Untuk apa DPD RI. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI.
- Sherlock, S. (2006). Indonesia’s regional representative assembly: Democracy, representation and the regions: A report on the Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Canberra: Centre for Democratic Institutions.
- Susanti, B. (2007). Penguatan kewenangan DPD dan pasal-pasal lain yang terkait di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara. Makassar: Universitas 45 Makassar.