

# Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat\*

Hernadi Affandi<sup>10</sup>

## Abstrak

Tulisan ini bertujuan mencari akar permasalahan dan upaya yang harus dilakukan untuk memperkuat fungsi legislatif DPD yang dianggap masih lemah dibandingkan dengan fungsi legislatif DPR. Salah satu akar penyebab masalah tersebut adalah keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan. Hal itu membawa konsekuensi terhadap kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang. Akibatnya, DPD berada di bawah hegemoni DPR dalam pembentukan undang-undang. Semua itu berawal dari ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan terbatas kepada DPD dan memberikan kewenangan yang amat besar kepada DPR dalam pembentukan undang-undang. Ketentuan tersebut kemudian dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akibat ketidakseimbangan fungsi legislasi tersebut, terjadi dominasi DPR dalam pembentukan undang-undang bahkan DPR bertindak sebagai pemegang kekuasaan utama dalam pembentukan undang-undang sehingga DPD selalu berada di bawah bayang-bayang DPR.

**Kata Kunci:** Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, fungsi legislasi, kekuasaan legislatif, pembentukan undang-undang.

## *The Legislative Functions of the Regional Representative Council (DPD) within the Predominance of the People's Representative Council (DPR): Some Problems and Issues*

### Abstract

*This paper seeks to find the root of the problem along with the solution related to the legislative function of the DPD, which is considered weak when compared to the legislative function of the DPR. One of the root causes of these problems is related to the existence of the DPD in the constitutional structure, which brings a consequence to the authority of the DPD in the formation of legislation. As a result, the DPD is under the hegemony of the DPR in law-making process. All of them, starting from the provisions of the Constitution of 1945 which authorized restrictions to the DPD while giving more sizable power to the DPR in law-making process. The provision was then further regulated into the Act No. 27 of 2009 regarding the MPR, DPR, DPD,*

---

\* Tulisan ini telah dipresentasikan dalam Simposium Nasional Ruang Lingkup Konstitusional DPD dan Fungsi Legislasi DPD Pasca Putusan MK serta Posisi DPD dalam UU MD 3. Diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 19 Desember 2013.

10 Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Dipati Ukur No. 35 Bandung, hernadi.affandi@unpad.ac.id, S.H. (Universitas Padjadjaran), LL.M. (*Universiteit Utrecht* Belanda), dan Dr. (Universitas Padjadjaran).

*and DPRD; and the Act No. 12 of 2011 regarding the Formation of Legislation. Due to the imbalance domination of the legislative function of the DPR in law making, in addition to the DPR acting as the main power in the formation of legislation, the DPD have always been in the shadow of the DPR.*

**Keywords:** *Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, legislative function, law making, legislative power.*

## **A. Pendahuluan**

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dianggap masih mengandung kelemahan, terutama berkaitan dengan fungsi legislasi yang dimilikinya. Hal itu terjadi karena fungsi DPD dianggap masih belum seimbang dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketidakeimbangan fungsi legislasi itu sering dianggap sebagai pemicu terjadinya ketidakharmonisan di antara dua lembaga negara tersebut. Bahkan, hal itu dianggap menjadi sumber pemicu terjadinya persaingan tidak sehat dalam proses pembentukan undang-undang di antara kedua lembaga negara tersebut.

Di satu sisi, keberadaan DPR sebagai lembaga pemegang fungsi legislasi yang lahir lebih dulu dianggap mendominasi proses pembentukan undang-undang. Di sisi lain, keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru yang juga diberi fungsi legislasi kewenangannya dianggap masih terlalu kecil jika dibandingkan dengan kewenangan DPR dalam proses pembentukan undang-undang. Keadaan itu menyebabkan pelaksanaan fungsi legislasi DPD menjadi tidak optimal karena cenderung masih setengah hati. Dengan kata lain, keberadaan DPD sebagai pemegang fungsi legislasi masih berada di bawah bayang-bayang DPR, sehingga belum diperhitungkan dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia.

Keadaan tersebut kemudian memunculkan keinginan, terutama dari kalangan anggota DPD sendiri, untuk memperkuat fungsi legislasi DPD. Keinginan tersebut selalu mengemuka dalam berbagai kesempatan, baik dalam forum internal DPD, maupun diekspos oleh media massa. Keinginan tersebut bahkan pernah diwujudkan dengan mengajukan usul perubahan terhadap pasal terkait dengan DPD. Upaya itu ternyata tidak berhasil karena tidak mendapatkan dukungan suara minimal untuk terjadinya perubahan UUD 1945. Namun demikian, keinginan tersebut terus digulirkan sampai saat ini untuk mencari dukungan dan formula yang tepat untuk memperkuat fungsi legislasi DPD ke depan.

## B. Keberadaan DPD dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Fungsi legislasi DPD yang dianggap tidak seimbang dengan fungsi legislasi DPR perlu dicari akar masalahnya.<sup>1</sup> Secara normatif, tidak ada satu pun pasal atau ayat yang menyebutkan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi atau fungsi lainnya seperti halnya DPR. Dengan kata lain, DPD tidak diberikan fungsi legislasi secara eksplisit untuk membentuk undang-undang pada saat dilakukan perubahan UUD 1945. Hal itu berbeda dengan DPR yang secara tegas diberi fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sebagai konsekuensinya, fungsi legislasi kedua lembaga negara tersebut menjadi tidak berimbang karena sejak awal sudah terdapat perbedaan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil pemilihan umum (Pemilu) tahun 1999 telah melakukan perubahan UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali, termasuk melakukan perubahan terhadap keberadaan lembaga perwakilan.<sup>2</sup> Sebelum perubahan UUD 1945, hanya ditemukan pengaturan tentang lembaga perwakilan secara singkat. Setelah perubahan UUD 1945, pengaturan terkait dengan lembaga perwakilan menjadi relatif lebih lengkap. Susunan lembaga perwakilan mengalami perubahan fundamental yang sebelumnya hanya dikenal MPR dan DPR, kini ditambah dengan DPD. Berdasarkan perubahan tersebut, MPR menjadi terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Dengan adanya perubahan tersebut diharapkan terjadi *check and balances* di antara lembaga-lembaga negara yang ada, termasuk di antara lembaga legislatif.

Keberadaan DPD sebagai lembaga baru diatur dalam Bab VIIA yang berisi dua pasal, yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D. Pasal 22C berbunyi sebagai berikut: (1) anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum; (2) anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun; (4) susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Dilihat dari Pasal 22C tersebut, tampak bahwa DPD sebagai lembaga baru seluruh anggotanya dipilih melalui pemilu. Pengisian anggota DPD melalui pemilu berbeda dengan pengisian anggota MPR sebelumnya yang berasal dari unsur utusan daerah yang diangkat oleh DPRD Tingkat I (Provinsi) dengan jumlah yang bervariasi sesuai dengan jumlah penduduk masing-masing provinsi. Dilihat dari segi jumlah, anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Hal itu membawa konsekuensi

---

1 UUD 1945 hasil perubahan sebenarnya tidak menyebutkan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi. Hal itu berbeda dengan fungsi legislasi DPR yang ditegaskan dalam Pasal 20A ayat (1) yang berbunyi "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan."

2 Hernadi Affandi, "Jaminan Konstitusional Hak Warga Negara Untuk Turut-Serta Dalam Pemerintahan Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", dalam buku *Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945* disusun oleh Ali Abdurrahman (ed.), Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2013, hlm. 183-184.

secara kuantitas anggota DPD tidak akan dapat mengalahkan suara anggota DPR ketika terjadi *voting* dalam perubahan UUD 1945.

Apabila dilihat latar belakang kelahiran DPD sebagai lembaga perwakilan tingkat pusat, terdapat beberapa alasan, antara lain:<sup>3</sup>

1. memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Di lain pihak, menurut Bagir Manan, gagasan di balik kelahiran DPD adalah:<sup>4</sup>

1. gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral*). DPR dan DPD digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD),<sup>5</sup> dan *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR).
2. gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Dengan demikian, DPD dapat pula dipandang sebagai *koreksi* atau *penyempurnaan* sistem Utusan Daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.

Berkaitan dengan keberadaan DPD sebagai lembaga legislatif baru di tengah-tengah DPR yang sudah eksis sebagai lembaga legislatif di Indonesia, hal itu memiliki perbedaan dalam konteks hakikat perwakilannya. Menurut Jimly Asshiddiqie, perbedaan antara DPR dan DPD terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing, yakni DPR mewakili rakyat, sedangkan DPD mewakili daerah-daerah.<sup>6</sup> Dengan demikian, keberadaan kedua lembaga perwakilan tersebut akan saling mengisi dan menguatkan. Kehadiran DPD adalah untuk mendukung dan memperkuat DPR sebagai lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah.<sup>7</sup>

3 Tim Penyusun, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2007, hlm. 93.

4 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. 3, 2005, hlm. 59.

5 DPD mewakili daerah provinsi di mana masing-masing provinsi mendapat wakil 4 (empat) orang.

6 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet. 1, 2004, hlm. 50.

7 Tim Penyusun, *Panduan Pemasarakatan...*, *Op.cit.*, hlm. 93.

Sebagai konsekuensi perbedaan pihak yang diwakilinya, terdapat perbedaan hakiki antara wakil yang duduk di DPR dengan wakil yang duduk di DPD, baik dari cara pengisian, maupun keterwakilannya. Menurut Jimly, perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian "*double-representation*" atau keterwakilan ganda.<sup>8</sup> Jimly memberikan contoh bahwa kepentingan yang diutamakan dalam rangka DPD adalah kepentingan daerah sebagai keseluruhan, sedangkan kepentingan individu seharusnya disalurkan melalui DPR.<sup>9</sup> Dengan demikian, meskipun terdapat dua lembaga perwakilan, tetapi tidak akan tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas, fungsi, wewenang masing-masing, termasuk dalam pembentukan undang-undang.

Berdasarkan perbedaan tersebut, DPD dibentuk bukan sebagai perwakilan rakyat, melainkan sebagai perwakilan daerah. Kedua, lembaga tersebut dianggap merupakan perwakilan politik, perwakilan kepentingan dan perwakilan opini. Perwakilan politik artinya seorang atau sejumlah orang berwenang membuat keputusan atas nama seseorang, sekelompok orang, ataupun keseluruhan anggota masyarakat.<sup>10</sup> Perwakilan kepentingan berarti wakil rakyat terikat kepada kelompok-kelompok kepentingan yang mendukung wakil tersebut.<sup>11</sup> Sementara itu, perwakilan opini berarti wakil rakyat mengikatkan kepada pendapat umum yang dikaitkan dengan hubungan simbolik antara wakil dengan pihak yang diwakili.<sup>12</sup>

Dalam hal, ini terdapat perbedaan antara perwakilan kepentingan dengan perwakilan simbolik. Menurut Arbi Sanit, dalam perwakilan kepentingan yang diwakili ialah individu atau kelompok berdasarkan kepentingannya, sedangkan dalam perwakilan simbolik yang diwakili adalah keseluruhan masyarakat.<sup>13</sup> Dalam hal ini, DPD lebih tepat merupakan perwakilan simbolik yaitu sebagai simbol seluruh masyarakat terlepas dari pandangan politik, suku, agama, asal daerah, latar belakang sosial, ekonomi, budaya, dan lain-lain.

Namun, dilihat dari kewenangan yang dimilikinya, kewenangan DPD dirasakan tidak seimbang dengan kewenangan DPR. Padahal, kedua lembaga perwakilan tingkat nasional tersebut diharapkan akan dapat menampung seluruh aspirasi rakyat Indonesia baik melalui DPR maupun DPD. Apabila DPR dianggap mewakili kepentingan rakyat secara individual, maka DPD mengurus kepentingan daerah. Dengan demikian, seluruh kepentingan rakyat mendapatkan salurannya di kedua lembaga tersebut, termasuk dalam konteks legislasi. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja, DPD memiliki tugas berkaitan dengan pembentukan undang-undang dan tugas

---

8 Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

9 *Ibid.*, hlm. 51.

10 Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: CV Rajawali, 1985, hlm. 76.

11 *Ibid.*, hlm. 76.

12 *Ibid.*, hlm. 77.

13 *Ibid.*,

supervisi atas pelaksanaan undang-undang mengenai materi tertentu.<sup>14</sup>

Persoalan ketidakseimbangan fungsi legislasi antara DPD dengan DPR disinyalir tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dan disebabkan oleh faktor lainnya. Salah satu faktor penyebab yang penting adalah terkait dengan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Seperti diketahui bahwa keberadaan DPD masih berbilang tahun, yaitu kurang lebih satu dasawarsa. Lembaga DPD dibentuk sebagai lembaga perwakilan mendampingi DPR yang sudah lebih dulu hadir. Sebagai lembaga baru, DPD dianggap belum memiliki pengalaman dan pengakuan dari pihak lain, terutama dari DPR sebagai saudara tuanya.

Dalam praktik, pemberian fungsi legislasi kepada kedua lembaga tersebut justru menimbulkan persoalan karena keduanya diberi fungsi legislasi secara tidak seimbang. Pemberian kewenangan dengan porsi yang lebih besar kepada DPR justru dirasakan tidak adil oleh anggota DPD. Atas dasar itu, anggota DPD menuntut dan meminta kewenangan yang lebih besar dalam fungsi legislasi agar dapat setara dengan kewenangan DPR. Persoalan ini tampaknya belum akan selesai dalam waktu dekat tanpa adanya perubahan UUD 1945 terkait dengan kewenangan kedua lembaga tersebut, khususnya dalam pembentukan undang-undang.

Faktor lain, yaitu perebutan kewenangan dalam fungsi legislasi adalah konsep lembaga perwakilan yang diatur dalam UUD 1945 tidak jelas. Setelah perubahan UUD 1945, muncul pertanyaan seputar sistem perwakilan yang dianut saat ini ke arah sistem satu kamar, dua kamar, atau tiga kamar. Pertanyaan tersebut muncul disebabkan dalam UUD 1945 diatur tiga lembaga perwakilan sekaligus, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Dalam hal ini, Bagir Manan menyatakan bahwa memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak nampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli (maksudnya yang belum diubah) hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, tetapi sekarang malah menjadi tiga badan perwakilan.<sup>15</sup>

Dilihat dari tujuan pembentukannya, semestinya antara DPD dengan DPR tidak terjebak pada persoalan perebutan kewenangan dalam menjalankan fungsi legislasi. Sepanjang pelaksanaan tugas dan wewenangnya untuk kepentingan penyaluran aspirasi rakyat, baik sebagai individu, maupun kolektif, faktor lain semestinya tidak perlu terlalu dirisaukan. Namun demikian, justru yang dipersoalkan selama ini adalah terkait dengan ketidakseimbangan kewenangan yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut, sehingga dianggap menimbulkan masalah dalam pembentukan undang-undang.

---

14 Rosjidi Ranggawidjaja, "Kaji Ulang Tolok Ukur Penetapan Daerah Pemilihan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah", *Jurnal Konstitusi PSKN-FH Universitas Padjadjaran*, Volume 1, Nomor 1, Bandung, 2009, hlm. 30.

15 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, *Op.cit*, hlm. 61.

### C. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Menurut UUD 1945

Sejak terjadi perubahan UUD 1945, muncul beberapa persoalan terkait dengan proses dan lembaga pembentuk undang-undang. Pembentukan DPD sebagai lembaga negara baru yang juga dianggap diberi fungsi legislasi (pembentukan undang-undang) yang kemudian melahirkan persoalan terkait dengan siapa sebenarnya lembaga pembentuk undang-undang di Indonesia. Sebelum perubahan, secara tegas pembentukan undang-undang hanya melibatkan dua lembaga negara, yaitu Presiden dan DPR. Pembagian wewenang di antara kedua lembaga negara tersebut pada waktu itu dianggap cukup jelas, sehingga tidak pernah memunculkan persoalan ketatanegaraan.

Persoalan yang muncul pada waktu itu bukan berkaitan dengan persoalan kewenangan, melainkan lebih kepada persoalan pelaksanaan kewenangan yang sudah dimiliki, khususnya oleh DPR. Pada waktu itu, DPR dianggap belum terlalu berdaya sebagai lembaga pemegang fungsi legislasi, sehingga dianggap sebagai lembaga pemberi stempel atas semua rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Dengan kata lain, persoalan pada waktu itu lebih kepada kemampuan DPR sendiri dalam menjalankan fungsi legislasi bukan pada persoalan kewenangannya. Oleh karena itu, pada waktu UUD 1945 belum diubah tidak ada persoalan perebutan kewenangan terkait dengan pembentukan undang-undang.

Sekarang, persoalan justru muncul dengan terbentuknya lembaga negara baru, yaitu DPD, yang juga mendapatkan fungsi legislasi mendampingi DPR yang sudah lebih dulu lahir. MPR sebagai lembaga pengubah UUD 1945 melahirkan DPD dengan melakukan perubahan keberadaan unsur utusan daerah yang semula merupakan pelengkap anggota DPR di dalam keanggotaan MPR. Secara kasat mata, kelahiran DPD lebih ditujukan untuk membantu tugas dan fungsi DPR dalam proses pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, pemberian fungsi legislasi kepada DPD dianggap kecelakaan sejarah.

UUD 1945 hasil perubahan sebenarnya tidak menyebutkan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi. Hal itu berbeda dengan fungsi legislasi DPR yang ditegaskan dalam Pasal 20A ayat (1) yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan." Fungsi legislasi ini ternyata kemudian dipersoalkan oleh DPD karena dianggap tidak seimbang dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR. Bahkan, persoalan ketidakseimbangan kewenangan ini hampir dalam berbagai kesempatan selalu dipersoalkan oleh DPD sejak kelahirannya sampai saat ini.

Setelah perubahan UUD 1945, terdapat beberapa lembaga negara yang secara eksplisit diberi wewenang dalam pembentukan undang-undang. Selain itu, dalam UUD 1945 setelah perubahan ketiga pada tahun 2001, terdapat beberapa lembaga negara yang diberi kewenangan dalam mengeluarkan produk hukum selain undang-

undang. Kewenangan tersebut diberikan kepada MPR, DPR, DPD, bahkan pemerintah daerah dan DPRD. Secara khusus, lembaga yang berwenang dalam pembentukan undang-undang justru timbul masalah karena ketidakjelasan atau ketidaktegasan rumusan UUD 1945 itu sendiri. Hal itu kemudian dianggap sebagai sumber persoalan terkait dengan lembaga yang berwenang dalam pembentukan undang-undang.

Secara berturut-turut, beberapa lembaga negara yang diberi kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum tertentu dapat dilihat dari pasal-pasal sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 3 ayat (1)).
2. Presiden (Pasal 5 ayat (1) dan Ayat (2), Pasal 20 ayat (4), dan Pasal 22 ayat (1)).
3. Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20, Pasal 20A, dan Pasal 22 Ayat (2)).
4. Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 22D).

Selengkapnya, pasal-pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 3 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Pasal 5 ayat (1): Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Pasal 5 ayat (2): Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
4. Pasal 20 ayat (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
5. Pasal 22 ayat (1): Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
6. Pasal 20 ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
7. Pasal 20 ayat (2): Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
8. Pasal 20A ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
9. Pasal 22 ayat (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.<sup>16</sup>
10. Pasal 22D ayat (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-

---

<sup>16</sup> Peraturan pemerintah yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) adalah peraturan pemerintah *sebagai* pengganti undang-undang. Namun di dalam praktik, peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dimaknai sebagai peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan penempatannya sejajar dengan undang-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; ayat 3 Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan rumusan pasal-pasal di atas, kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 1.**  
**Kewenangan Lembaga dan Jenis Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD 1945**

No	Lembaga	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Dasar Hukum	Keterangan
1	MPR	- Undang-Undang Dasar - Keputusan MPR	- Pasal 3 ayat (1) - Pasal 7B ayat (7)	- Mengubah dan menetapkan - Mengambil dan menyetujui
2	Presiden	- Undang-Undang  - Peraturan Pemerintah - Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang	- Pasal 5 ayat (1) - Pasal 20 ayat (2)  - Pasal 20 ayat (4) - Pasal 5 ayat (2) - Pasal 22 ayat (1)	- Mengajukan RUU - Membahas dan menyetujui bersama (DPR) - Mengesahkan (RUU) - Menetapkan - Menetapkan
3	DPR	- Undang-Undang  - Peraturan Pemerintah (sebagai) Pengganti Undang-Undang	- Pasal 20 ayat (1) - Pasal 20 ayat (2)  - Pasal 22 ayat (2)	- Membentuk - Membahas dan menyetujui bersama (Presiden) - Memberikan persetujuan
4	DPD	- Undang-Undang	- Pasal 22D ayat (1) - Pasal 22 ayat (2)	- Dapat mengajukan RUU ke DPR - Ikut membahas RUU

Apabila diperhatikan dari tabel di atas, kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang memang lebih terbatas jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR. Dalam hal itu, DPD hanya diberikan fungsi legislasi dalam bentuk "mengajukan RUU kepada DPR" dan "ikut membahas RUU". Sementara itu, DPR memiliki wewenang untuk merencanakan, menyusun, dan membahas RUU, juga menyetujui bersama atau memberikan persetujuan (untuk Perpu). Dengan demikian, sebenarnya sejak awal UUD 1945 sudah membatasi kewenangan DPD.

Ketentuan tersebut juga kemudian dituangkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (biasa disebut dengan Undang-Undang MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (biasa disebut dengan Undang-Undang P3). Sebagai akibatnya, DPR kemudian menjadi pemegang kekuasaan utama fungsi legislasi dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

#### **D. DPD dalam Hegemoni DPR sebagai Pemegang Fungsi Legislasi di Indonesia**

Berkaitan dengan pemegang fungsi legislasi, terjadi pergeseran yang cukup fundamental setelah perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999. Sebelum perubahan, fungsi legislasi dipegang oleh Presiden, sedangkan setelah perubahan dipegang oleh DPR. Pasal 5 ayat (1) yang lama berbunyi: "Presiden *memegang kekuasaan membentuk undang-undang* dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Setelah perubahan, pasal tersebut menjadi berbunyi: "Presiden *berhak mengajukan rancangan undang-undang* kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Sementara itu, Pasal 20 ayat (1) berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat *memegang kekuasaan membentuk undang-undang*".

Dalam tataran undang-undang, kewenangan pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 diterjemahkan menjadi berada pada DPR dan Presiden. Hal itu tampak dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MD3, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang P3. Hampir semua tahapan dalam pembentukan undang-undang mulai dari *perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan undang-undang* berada pada DPR dan Presiden.<sup>17</sup> Sementara itu, DPD sangat sedikit diberi peran dalam proses pembentukan undang-undang di dalam kedua undang-undang tersebut. Dengan demikian, kekuasaan membentuk undang-undang masih dikuasai oleh DPR dan Presiden, meskipun sudah dibentuk lembaga DPD.

---

17 Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, "pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan *perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan* atau *penetapan*, dan *pengundangan*".

Beberapa pasal dalam kedua undang-undang tersebut membuktikan bahwa hegemoni kekuasaan membentuk undang-undang berada pada DPR. Bahkan, dalam undang-undang tersebut posisi DPD ditempatkan, bukan sebagai lembaga yang sejajar dengan DPR, melainkan disejajarkan dengan salah satu alat kelengkapan DPR yaitu Badan Legislasi (Baleg). Dengan demikian, terjadi pendegradasian posisi DPD dari lembaga negara yang sejajar dengan DPR menjadi sejajar dengan alat kelengkapan DPR saja. Hal tersebut antara lain dapat dilihat dalam Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, dan h, Pasal 223, dan Pasal 224 Undang-undang MD3. Selain itu, hegemoni DPR juga dapat dilihat dalam Pasal 43, Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 65 Undang-Undang P3.

Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, dan h Undang-Undang MD3 berbunyi sebagai berikut:

Badan Legislasi bertugas:

1. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR *dengan mempertimbangkan masukan dari DPD*; (huruf a).
2. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang *diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD* sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR; (huruf d).
3. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; (huruf h).

Dilihat dari rumusan Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, dan h Undang-Undang MD3 tampak bahwa DPD tidak memiliki peran penting dalam program legislasi nasional (Prolegnas). Sekalipun dilibatkan dalam Prolegnas, DPD hanya diberi kesempatan untuk memberikan masukan, bukan turut menyusun Prolegnas. Secara kelembagaan, DPD justru disejajarkan dengan Baleg yang merupakan alat kelengkapan DPR dalam pembentukan undang-undang. Bahkan, Baleg diberi kewenangan untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan oleh DPD sebelum RUU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR. Pendegradasian posisi DPD juga jelas dalam Pasal 102 ayat (1) huruf h dengan diberikannya kewenangan kepada Baleg untuk "memberikan masukan kepada pemimpin DPR atas rancangan undang-undang usul DPD".

Berkaitan dengan rumusan tersebut, timbul pertanyaan mengapa RUU usul DPD harus diharmonisasi, dibulatkan, dan dimantapkan oleh Baleg dan bukan oleh DPR dalam rapat pleno. Demikian pula halnya, mengapa RUU usul DPD harus dikomentari atau dikaji oleh Baleg yang hasilnya sebagai masukan yang diberikan hanya kepada pemimpin DPR bukan kepada DPR secara keseluruhan dalam rapat pleno. Perlakuan

tersebut semakin menunjukkan bahwa posisi DPD berada di bawah DPR bahkan di bawah alat kelengkapan DPR yaitu Baleg. Jika alasan teknis sebagai alasan utama, yaitu hanya untuk memudahkan, semestinya Baleg tidak perlu diberi kewenangan untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, atau pemantapan konsepsi RUU yang diajukan oleh DPD. Semestinya, RUU yang berasal dari DPD dapat langsung dibawa ke sidang pleno DPR tanpa perlu dilakukan lagi pengharmonisasian, pembulatan, atau pemantapan oleh Baleg.

Selanjutnya, penempatan DPD yang tidak sejajar dengan DPR juga tampak dalam fungsi DPD sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 223 ayat (1) huruf a dan b. Pasal tersebut berbunyi: DPD mempunyai fungsi:

- a. pengajuan usul kepada DPR mengenai 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;
- b. ikut dalam pembahasan 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.

Di lain pihak, Pasal 224 menegaskan tugas dan wewenang DPD yang juga mencerminkan lemahnya wewenang DPD dalam pembentukan undang-undang di hadapan DPR. Pasal 224 ayat (1) huruf a, b, c, d, e, f, dan i berbunyi sebagai berikut:

(1) DPD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

- f. menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. ...;
- h. ...;
- i. ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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.

Pengaturan yang bersifat mendegradasikan posisi DPD juga terjadi dalam Undang-Undang P3. Hal itu dapat dilihat terutama dari Pasal 43, Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 65 Undang-Undang P3. Selengkapnya, pasal-pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:  
Pasal 43

- (1) Rancangan Undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (2) Rancangan Undang-undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat berasal dari DPD.

Dalam Pasal 43 ayat (1) tersebut tampak bahwa RUU dapat berasal dari DPR dan Presiden tanpa memasukkan DPD. Sementara itu, pada ayat (2) ditegaskan bahwa RUU yang berasal dari DPR tersebut dapat pula yang berasal dari DPD. Dengan demikian, fungsi legislasi DPD dalam pengajuan RUU tidak lagi diakomodasi dalam undang-undang tersebut. Dalam hal ini, RUU yang diajukan oleh DPD justru diklaim berasal dari DPR. Dengan demikian, di satu sisi DPD yang mempunyai kerja mengajukan RUU, tetapi di sisi lain DPR yang mempunyai nama. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa DPD lebih sekadar sebagai pembantu DPR dalam menyiapkan RUU. Penempatan posisi DPD seperti itu yang kemudian dipersoalkan oleh para anggota DPD.

Menurut UUD 1945, DPD memang dapat mengajukan RUU tetapi terbatas kepada materi atau bidang tertentu. Hal itu membawa dampak adanya pembatasan dan keterbatasan kewenangan DPD dalam tataran praktik pembentukan undang-undang. Hal itu tampak dengan adanya pembatasan terhadap keikutsertaan DPD dalam proses pembahasan RUU sebagaimana dapat dilihat dari rumusan Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 65. Pembatasan tersebut dalam bentuk keikutsertaan dalam pembahasan hanya pada Tingkat I dan itu pun dibatasi pada alat kelengkapan saja, bukan sebagai lembaga DPD. Ketentuan tersebut, ternyata juga menempatkan DPD hanya sejajar dengan alat kelengkapan DPR, bukan dengan DPR-nya sendiri.

Pasal 45 Undang-Undang P3 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:
  - a. otonomi daerah;
  - b. hubungan pusat dan daerah;
  - c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
  - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
  - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rumusan Pasal 45 ayat (1) di atas, ternyata juga semakin menegaskan posisi DPD yang tidak sejajar dengan DPR. Dalam kaitannya dengan Prolegnas, tampak bahwa DPD tidak diberi keleluasaan untuk pengajuan sendiri RUU yang akan dimasukkan ke dalam Prolegnas, tetapi harus melalui DPR. Dengan demikian, DPD tidak lebih sebagai "pengantar" RUU kepada DPR, dan selanjutnya DPR yang akan menyusun Prolegnas bersama dengan Presiden. Ketentuan tersebut semakin menunjukkan bahwa fungsi legislasi DPD amat terbatas, bukan saja dalam konteks pembentukan undang-undang, melainkan juga dalam tahap penyusunan Prolegnas.

Penempatan DPD sebagai lembaga yang tidak sejajar dengan DPR dan hanya disejajarkan dengan alat kelengkapan DPR, tampak dalam Pasal 46 Undang-Undang P3. Pasal 46 ayat (1) berbunyi: "Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD." Dilihat dari rumusan tersebut, tampak bahwa dalam pengajuan RUU dari DPR dapat dilakukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR (Baleg). Dengan demikian, dari pihak DPR terdapat empat pihak yang dapat mengajukan RUU.

Keempat pihak tersebut disejajarkan dengan DPD yang ditunjukkan dengan kata "atau", sehingga berbunyi: "Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD". Semestinya, rumusan pasal tersebut misalnya berbunyi "RUU diajukan oleh DPR dan DPD". Baru kemudian pada ayat berikutnya disebutkan bahwa: "Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi".

Ketentuan yang menempatkan posisi DPD sebagai pelengkap dalam pembentukan undang-undang lebih nyata dalam Pasal 65 Undang-Undang P3. Hal itu tampak dari rumusan Pasal 65 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.

- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan:
  - a. otonomi daerah;
  - b. hubungan pusat dan daerah;
  - c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
  - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
  - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan *mengikutsertakan* DPD.
- (3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan *hanya pada pembicaraan tingkat I*.
- (4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) *diwakili oleh alat kelengkapan* yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.

Dilihat dari rumusan Pasal 65 di atas, tampak bahwa keberadaan DPD hanya dipandang sebelah mata. Lembaga yang seyogyanya sederajat dengan DPR, tetapi hanya "diikutsertakan" dalam pembahasan RUU antara DPR dan Presiden. Pengerdilan DPD juga tampak dengan mengikutsertakan DPD dalam pembahasan RUU hanya pada pembicaraan tingkat I, sehingga tidak dapat terlibat lebih jauh dalam pengambilan keputusan atau pemberian persetujuan (bersama). Bahkan, keterlibatan DPD juga bukan secara kelembagaan, tetapi hanya diwakili oleh alat kelengkapan yang disebut dengan Panitia Perancang Undang-Undang yang sejajar dengan alat kelengkapan di DPR yaitu Baleg. Penamaan alat kelengkapan dengan istilah "panitia" saja sudah menunjukkan bahwa eksistensi alat kelengkapan tersebut tidak jelas tugas dan fungsinya, bahkan terkesan bersifat *ad hoc* sesuai dengan kebutuhan semata-mata.

#### **E. Pelaksanaan Fungsi Legislasi pada Masa yang Akan Datang**

Uraian di atas menunjukkan bahwa kewenangan DPD masih amat terbatas karena selalu berada dalam bayang-bayang DPR. Sementara itu, DPR memiliki kewenangan yang amat luas dan besar dalam pembentukan undang-undang. Akibat kedudukan DPR yang kuat tadi, akan berpengaruh terhadap produk yang dihasilkan oleh DPR, yaitu undang-undang, akan memiliki kedudukan yang tertinggi (*supreme*), sehingga tidak dapat dipersoalkan oleh pihak manapun. Dengan kata lain, undang-undang tidak dapat dilakukan pengujian atau digugat validitasnya oleh kepala negara, pemerintah, pengadilan, atau warga negara. Dalam hal itu, Tim Koopmans menjelaskan bahwa: "*In this model legislation adopted by Parliament is supreme: it*

*cannot be challenged – not by the head of State, not by government, not by courts, not by citizens*".<sup>18</sup> Dengan demikian, dalam negara yang menempatkan undang-undang pada posisi tertinggi, tidak diperkenankan adanya turut campur dari pihak lain untuk mempersoalkan eksistensi maupun validitasnya.

Akibat adanya perubahan pemegang fungsi legislasi setelah terjadi perubahan UUD 1945, banyak pakar memberikan komentar yang hampir senada. Dalam hal ini, Kuntana Magnar menyatakan bahwa:

"Setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, maka berkaitan dengan pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, terjadi pergeseran dari yang semula dipegang oleh Presiden (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 lama), kepada DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD baru. Tetapi, meskipun Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, ternyata Presiden di bidang legislatif Presiden masih memiliki fungsi inisiatif, bukan saja dalam hal mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 baru) menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945), bahkan berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 UUD 1945)".

Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie adanya pergeseran itu menunjukkan bahwa UUD 1945 mulai beralih dari sistem pembagian kekuasaan ke dalam sistem pemisahan kekuasaan.<sup>20</sup> Tetapi di lain pihak, menurut Bagir Manan, dalam setiap sistem ketatanegaraan, kekuasaan membentuk undang-undang selalu berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Untuk memulihkan kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan dalam rangka *check and balances*, diadakan perubahan terhadap Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.<sup>21</sup> Dengan demikian, pergeseran pemegang fungsi legislasi tersebut sangat wajar dalam rangka mengembalikan fungsi legislasi kepada DPR. Namun, persoalannya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, pemegang fungsi legislasi bukan hanya DPR melainkan juga DPD. Hal itu menjadi persoalan ketika UUD 1945 hasil perubahan hanya menekankan fungsi legislasi kepada DPR dan mengabaikan DPD.

Kuntana Magnar menegaskan bahwa fungsi pembuatan undang-undang oleh DPR dalam perkembangannya kalah penting dibandingkan dengan fungsi

---

18 Tim Koopmans, *Court and Political Institutions, A Comparative View*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, hlm. 15.

19 Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Bandung: Disertasi Universitas Padjadjaran, 2006, hlm. 255.

20 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, *Op.cit.*, hlm. 255.

21 Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, *Op.cit.*, hlm. 256.

pengawasan DPR terhadap eksekutif.<sup>22</sup> Menurutnya, hal itu dibuktikan dengan kurang efektifnya penggunaan hak mengajukan usul rancangan undang-undang oleh DPR, karena pengajuan rancangan undang-undang masih lebih banyak dilakukan oleh pihak eksekutif/Presiden.<sup>23</sup> Dengan kata lain, pergeseran pemegang fungsi legislasi dari Presiden kepada DPR ternyata belum menunjukkan perubahan yang signifikan sesuai dengan tujuan dilakukannya perubahan UUD 1945.

Di lain pihak, DPD justru diabaikan fungsinya, sehingga secara umum fungsi legislasi kedua lembaga tersebut tidak berjalan secara efektif. Selain itu, sejak adanya pergeseran pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, instansi dan pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, terbatas pada DPR, DPD bersama pejabat yang memegang kedudukan politik saja.<sup>24</sup> Oleh karena itu, pejabat administrasi, selain Presiden dan menteri-menteri selaku pembantu Presiden, sebaiknya tidak diberi wewenang membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, Kuntana Magnar menjelaskan bahwa:<sup>26</sup>

"Dengan demikian, meskipun Presiden memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, hal ini tidak berarti bahwa Presiden tetap berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hak Presiden tersebut (mengajukan rancangan undang-undang), hanyalah sekadar memberi landasan hukum untuk mengambil prakarsa dalam mengatur suatu kebijakan umum yang harus segera dipenuhi, sementara DPR sendiri belum siap dengan usul inisiatifnya".

Pada bagian lain, Kuntana Magnar menyimpulkan bahwa berkaitan dengan terjadinya peralihan pemegang kekuasaan penetapan undang-undang dari Presiden kepada DPR, serta dengan dicantumkannya hak-hak DPR di bidang legislasi dalam UUD 1945, maka pengajuan Rancangan Undang-Undang sebagian besar (kecuali RUU APBN) inisiatifnya datang dari DPR dan DPD, sedangkan Presiden dalam hal ini hanya mempunyai hak veto.<sup>27</sup> Dengan kata lain, pemegang fungsi legislasi setelah perubahan UUD 1945 adalah "hanya" DPR dan DPD. Persoalannya adalah bagaimana upaya untuk memperkuat fungsi legislasi DPD tersebut, sehingga DPD akan semakin optimal menjalankan kewenangannya dalam pembentukan undang-undang tanpa berada di bawah bayang-bayang DPR.

Dalam upaya melakukan perubahan kewenangan DPD dalam pembentukan

---

22 Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*, Op.cit., hlm. 255.

23 *Ibid.*, hlm. 258.

24 *Ibid.*, hlm. 255.

25 *Ibid.*, hlm. 259.

26 *Ibid.*, hlm. 255.

27 *Ibid.*, hlm. 287.

undang-undang, DPD mengajukan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang P3. Putusan MK telah melakukan perubahan materi muatan kedua undang-undang tersebut dengan meneguhkan lima hal, yaitu:<sup>28</sup>

1. DPD terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional (Prolegnas);
2. DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya atau bersama-sama dengan DPR dan Presiden, termasuk dalam pembentukan RUU Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. DPD berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) UUD 1945;
4. Pembahasan UU dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden; dan
5. MK menyatakan bahwa ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945, baik yang diminta maupun tidak.

Dalam menyikapi Putusan MK tersebut dan untuk memperbaiki keberadaan DPD sebagai pemegang fungsi legislasi, menurut Penulis terdapat beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian, antara lain:

### **1. DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang**

Kelemahan DPD sebagai pemegang fungsi legislasi dapat diperbaiki dan diperkuat dengan penempatan DPD sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Dalam hal ini, DPD juga menjadi pihak yang memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Fungsi tersebut semestinya meliputi semua tahapan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana halnya DPR dan Presiden, kecuali melakukan pengesahan dan pengundangan. Oleh karena itu, DPD seharusnya dapat merencanakan, menyusun, dan membahas RUU. Dengan demikian, DPD benar-benar menjadi suatu lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dalam arti yang sebenarnya bukan hanya sebagai lembaga pembantu DPR.

### **2. DPD Memberikan Persetujuan Bersama Atas RUU**

Langkah lain yang penting adalah suatu RUU yang sudah dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan DPD, semestinya diberikan persetujuan terlebih dulu oleh DPD. Tanpa adanya persetujuan DPD, semestinya suatu RUU tidak dapat disahkan oleh Presiden menjadi undang-undang. Kewenangan ini menjadi penting untuk menyeimbangkan kewenangan yang selama ini hanya dipegang oleh DPR dan mengesampingkan DPD. Dengan demikian, peran DPD akan bertambah besar dengan

diberikannya kesempatan untuk memberikan persetujuan bersama dalam pembentukan undang-undang.

Di lain pihak, hal yang perlu mendapatkan perhatian adalah apabila masing-masing pihak tidak menemukan kata sepakat untuk melakukan persetujuan bersama atas suatu RUU yang diajukan oleh pihak lain. Misalnya, suatu RUU diajukan oleh DPR, sedangkan Presiden dan DPD tidak mau menyetujui RUU tersebut, semestinya, RUU tersebut tidak dapat disahkan menjadi undang-undang oleh Presiden. Namun sebaliknya, apabila RUU tersebut berasal dari Presiden, sedangkan DPR dan DPD tidak mau memberikan persetujuannya, RUU tersebut juga tidak dapat disahkan oleh Presiden. Dengan mekanisme seperti itu, keberadaan DPD akan diperhitungkan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

## **F. Penutup**

Berdasarkan uraian di atas, tampak bahwa keberadaan DPD memang sejak awal tidak dilengkapi dengan fungsi-fungsi tertentu secara eksplisit seperti halnya DPR. Oleh karena itu, kehadiran DPD dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia tidak terlalu diperhitungkan oleh saudara tuanya, yaitu DPR. Alasannya karena DPD hanya diberi sedikit kewenangan dalam pembentukan undang-undang tertentu saja. Hal itu membawa dampak signifikan terhadap keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru yang selalu berada di bawah bayang-bayang DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya.

Berkaitan dengan fungsi legislasi DPD yang masih dianggap belum seimbang dengan fungsi legislasi DPR, DPD semestinya segera mendapatkan perhatian dengan melakukan perubahan undang-undang terkait. Terlebih setelah keluarnya Putusan MK, kewenangan DPD sudah diperkuat sehingga menjadi seimbang dengan DPR. Kesempatan ini perlu segera direspon oleh DPD agar keluhan selama ini bahwa kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang amat terbatas menjadi tidak lagi muncul pada masa yang akan datang. Selain itu, kewenangan tersebut ke depan harus dijalankan oleh DPD dengan konsekuen dan konsisten. Jangan sampai sebelum diberi kewenangan yang besar selalu menuntut kewenangan tersebut, tetapi setelah diberikan justru diabaikan.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.

Ali Adurrahman (ed.), *Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945*, Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2013.

Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta,

2005.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Koopmans, Tim, *Court and Political Institutions, A Comparative View*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

#### **Dokumen Lain**

Kuntana Magnar, "Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi", Disertasi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.

Rosjidi Ranggawidjaja, "Kaji Ulang Tolok Ukur Penetapan Daerah Pemilihan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah", *Jurnal Konstitusi PSKN-FH Universitas Padjadjaran*, Volume 1, Nomor 1, Bandung, 2009.

Tim Penyusun, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jakarta, 2007.

—————, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2013.

#### **Dokumen Hukum**

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 Perundang-undangan.