

**FUNGSI LEGISLASI DPD RI
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
NOMOR 92/PUU-X/2012
Oleh : Yenny AS, SH, MH***

Abstrak

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU-X/2012, sistem pembentukan peraturan perundang-undangan mengalami banyak perubahan, termasuk didalamnya kedudukan DPD dalam pembentukan undang-undang. Dalam rangka pelaksanaan Putusan MK tersebut, desain penyusunan RUU harus diubah dengan mengakomodasi Putusan MK. Lingkup DPD sesuai UUD 1945. Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan kewenangan DPD dalam hal dapat mengajukan rancangan undang-undang yang terkait dengan daerah, MK menegaskan bahwa kata “dapat” dimaknai sebagai pilihan subjektif DPD untuk mengajukan atau tidak mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah.

Kata kunci: Fungsi Legislasi

Abstract

The Constitutional Court Decision Post Number 92/PUU-X/2012, system development legislation undergone many changes, including the actual position of the DPD in legislation. In order to implement the Decision MK, design restructuring bill should be modified to accommodate Decision MK. DPD sesuai scope of the 1945 Constitution. Article 22D paragraph (1) of the 1945 Constitution cites authority in the case of DPD may propose draft laws related to the district, MK pointed out that the word "could" be perceived as a subjective choice DPD to submit or not submit a bill related to the district.

Keyword : Functions legislation

A. Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari subsistem hukum. Oleh karena itu, bila kita membahas mengenai politik peraturan perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas politik hukum. Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu produk politik. Dikatakan sebagai suatu produk politik karena peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*body politic*).¹ Sedang-

¹ HM. Laica Marzuki, *Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang*, Jurnal Legislasi Vol. 3 Nomor 1, Maret 2006, hal. 2. Lihat juga M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. II (Jakarta: LP3ES, 2001), hal. 5. Mahfud MD menyebutkan bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalitas atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersandingan. Lebih jauh Mahfud MD mengemukakan bahwa hubungan kausalitas antara hukum dan politik yang berkaitan dengan pertanyaan apakah hukum mempengaruhi politik ataukah politik yang mempengaruhi hukum, dapat dijawab *Pertama*; hukum determinan atas politik yaitu kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*; politik determinan atas hukum karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersandingan. *Ketiga*; politik dan hukum sebagai subsistem ke-

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Panca Bhakti Pontianak.

kan pemahaman atau definisi dari politik hukum secara sederhana dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah.²

M. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum meliputi: **Pertama**; pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; **Kedua**; pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.³

Bila dilihat dari pemahaman bahwa politik peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari politik hukum, dengan demikian dapat dikatakan bahwa mempelajari atau memahami politik hukum pada dasarnya sama dengan memahami atau mempelajari politik perundang-undangan demikian pula sebaliknya, karena pemahaman dari politik hukum termasuk pula di dalamnya mencakup proses pembentukan dan pelaksanaan/penerapan hukum (salah satunya peraturan perundang-undangan) yang dapat menunjukkan sifat ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.⁴ Bagir Manan mengartikan istilah politik perundang-undangan secara sederhana yaitu sebagai kebijaksanaan mengenai penentuan isi atau obyek pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri diartikan sebagai tindakan melahirkan suatu peraturan perundang-undangan.⁵ Sedangkan Abdul Wahid mengartikan politik peraturan perundang-undangan sebagai kebijakan (*beleids/policy*) yang diterjemahkan sebagai tindakan pemerintahan/negara dalam membentuk peraturan perundang-undangan sejak tahap perencanaannya sampai dengan penegakannya

(implementasinya).⁶ Sehingga dapat disimpulkan bahwa politik perundang-undangan merupakan arah kebijakan pemerintah atau negara mengenai arah pengaturan (substansi) hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dimana dapat kita melihat politik perundang-undangan yang sedang dijalankan oleh pemerintah:

Uraian di atas menggambarkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan akan selalu dipengaruhi oleh unsur politik itu sendiri, karena arah kebijakan suatu pembentukan peraturan perundang-undangan akan selalu mengikuti perkembangan politik yang ada pada saat itu. Untuk melihat perkembangan atau politik hukum maupun politik perundang-undangan yang berlaku pada masa tertentu secara substansial sebenarnya dapat dilihat dari produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk.

B. Peran dan Fungsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sementara peraturan perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud disusun dalam Prolegnas. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah bagian dari manajemen dan politik pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis⁷ yang ditetapkan untuk jangka waktu panjang,

masyarakat berada pada posisi yang sederajat determinasinya.

² M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. II (Jakarta: LP3ES, 2001), hal. 9.

³ *Ibid.* Lihat juga Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, Surabaya, September 1985.

⁴ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta, Mei 1994, hal. 1.

⁵ *Ibid.*, hal. 2.

⁶ Abdul Wahid Masru, *Politik Hukum dan Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta, 2003.

⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005*, Psl. 1 angka 1.

menengah, dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Prolegnas sangat diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang didasarkan pada cita-cita Proklamasi dan landasan konstitusional negara hukum Indonesia.

Persoalannya adalah lembaga negara manakah secara konstitusional memiliki kewenangan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud?

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 pada tanggal 27 Maret 2013, politik ketatanegaraan Indonesia khususnya model proses legislasi telah semakin mempertegas bentuknya menuju arah sistem parlemen dua kamar. Hal ini merupakan implikasi setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan DPD tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Uji materi ini dilakukan dalam rangka mempertegas kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPD dalam hal proses legislasi. Mengapa implikasi ini merupakan jalan menuju penegasan sistem parlemen dua kamar, sebelumnya patut dicermati kondisi DPD dalam sistem legislasi Indonesia sebelum dan sesudah putusan MK ini.

Berdasarkan Amandemen terhadap UUD NRI 1945 terjadi perubahan mendasar terhadap lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan: 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.

Berdasarkan pasal tersebut di atas dapat ditafsir bahwa seolah-olah sistem perwakilan di MPR menganut sistem bikameral di mana MPR adalah forum bersama (*joint session*) antara DPR dan DPD. Namun demikian apabila diperbandingkan lebih lanjut lagi antara kewe-

nangan legislasi DPR dan DPD maka ada ketimpangan derajat diantara dua lembaga perwakilan tersebut. Diantaranya adalah (1) dalam pasal 22C UUD NRI 1945 bahwa jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, (2) dalam pasal 20 UUD NRI 1945 "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang" sedangkan dalam pasal 22D UUD NRI 1945 menegaskan DPD hanya dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang dan ikut membahas RUU tertentu 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.

Ketentuan UUDNRI 1945 mengatur keberadaan lembaga DPD di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia antara lain dimaksudkan guna memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperkokoh persatuan kebangsaan seluruh wilayah nusantara, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah serta serasi dan seimbang. Keberadaan DPD diharapkan dapat menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional.

Selain itu keberadaan DPD diharapkan dapat memperkuat sistem parlemen yang pada gilirannya dapat memperkuat demokrasi.

Landasan konstitusional kekuasaan DPD diatur dalam Pasal 22D UUDNRI 1945. Selanjutnya kewenangan DPD diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Selain itu sehubungan dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD maka kewenangannya diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Menurut UU MD3, DPD RI dapat mengajukan usul suatu RUU ke DPR. Apabila suatu RUU

disetujui atau disetujui dengan perubahan, RUU tersebut akan menjadi rancangan undang-undang usul DPR. Selanjutnya, terhadap RUU usul DPD RI yang telah diadopsi menjadi RUU usul DPR RI, pimpinan DPR RI akan meminta kepada pimpinan DPD RI untuk menunjuk alat kelengkapan yang akan membahas RUU tersebut di DPR. Pembahasan atas sebuah RUU di DPR dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat satu dilaksanakan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus. Sementara itu, pembicaraan tingkat dua dilakukan dalam rapat paripurna yang merupakan forum pengambilan keputusan. Dari kedua tingkat pembicaraan tersebut, DPD RI hanya dapat mengambil peran pada pembicaraan tingkat pertama. Hal tersebut juga hanya dilakukan dalam bentuk penyampaian pendapat mini yang disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat satu. Ada atau tidak adanya pendapat mini dari DPD RI terhadap sebuah RUU tidak menyebabkan terhentinya atau tidak sahnya pembicaraan tingkat satu sehingga pembahasan terhadap sebuah RUU dapat dilanjutkan pada tingkat dua.

Namun, kewenangan DPD berdasarkan UU MD3 dan UU P3 dianggap telah direduksi dari maksud UUD. Sehingga melalui instrumen *constitutional review*, DPD mengajukan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi.

Dalam hal proses legislasi, ketimpangan ini semakin terlihat di dalam pengaturan kewenangan di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Di dalam UU No 12 Tahun 2011 Pasal 20 ayat (1): "Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah", pengertian Pasal 20 ayat (1) ini tentu tidak sejalan dengan maksud pasal 22D UUD NRI 1945 yang memberikan kewenangan "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkait de-

ngan otonomi daerah.....". Ayat (3) di dalam pasal ini kemudian menyebutkan "Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

Pengaturan ini nampak menunjukkan bahwa kewenangan DPD untuk mengajukan RUU *didistorsi* seolah-olah sama seperti kewenangan fraksi dan komisi sebagai alat kelengkapan DPR, DPD hanya berwenang untuk mengusulkan rancangan UU untuk diajukan kepada DPR, selanjutnya usul RUU DPD tersebut akan tergantung dari tindak lanjut DPR di parlemen, dengan kata lain DPD merupakan sub ordinat dari DPR atau hanya sebatas organ pelengkap DPR di dalam sistem parlemen dua kamar.

Selain kewenangan pengajuan RUU, kewenangan dalam hal pembahasan RUU di parlemen pun dibuat tidak setara antara DPR dan DPD, di dalam Pasal 65 ayat (3) UU No 12 Tahun 2011 keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Pasal 150 ayat (3) UU No.27 Tahun 2009 juga mengecualikan DPD untuk terlibat dalam pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah sebagaimana DPR dan Pemerintah, padahal pengajuan dan pembahasan DIM justru merupakan "inti" dari pembahasan RUU dan menentukan politik hukum dari suatu RUU.

C. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan MK

Beberapa kondisi tersebut mendorong DPD untuk menegaskan konstitusionalitas fungsi, tugas, dan wewenangnya dalam sistem parlemen dua kamar (*bikameral*) melalui pengujian UU No.27 Tahun 2009 dan UU No 12 Tahun 2011 terhadap UUD NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi, atas pengujian tersebut MK menyimpulkan lima pokok persoalan konstitusional DPD. Pertama, kewenangan DPD mengusulkan RUU yang diatur Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut DPD, RUU dari DPD harus diperlakukan setara RUU dari presiden dan DPR. Kedua, kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebut Pasal 22D UUD

1945 bersama DPR dan presiden. Ketiga, kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebut Pasal 22D UUD 1945. Keempat, keterlibatan DPD dalam penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) yang menurut DPD sama dengan keterlibatan presiden dan DPR. Kelima, kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebut Pasal 22D UUD 1945.

Berdasarkan pengujian tersebut, MK mengeluarkan putusnya bahwa kedudukan DPD di bidang legislasi setara dengan DPR dan presiden, atas dasar itu DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu yaitu menyusun program legislasi nasional (prolegnas) di lingkungan DPD dan membahas RUU tertentu tersebut sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU). Konsekuensi dari putusan MK ini adalah terciptanya proses legislasi model tripartit (DPR-DPD-Presiden) khusus untuk RUU tertentu tersebut yaitu RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Putusan MK tersebut menimbulkan konsekuensi atas kedudukan dan peran DPD, diantaranya :

1. RUU dari DPD setara dengan RUU dari Presiden dan RUU dari DPR.
Terkait dengan pengajuan usul RUU, MK memutuskan beberapa hal yaitu
 - (a) kedudukan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU
 - (b) DPD mengusulkan sesuai dengan bidang tugas,
 - (c) DPD dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas, dan
 - (d) Usul RUU DPD tidak menjadi usul RUU DPR.
2. Pembahasan RUU dilakukan dengan tiga pihak yang setara (tripartit), yaitu Presiden, DPD, dan DPR (bukan Fraksi-Fraksi DPR).
3. Dalam hal pembahasan RUU, MK berpedoman sebagai berikut :
 - a) Pembahasan dari DPD harus diberlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR.
 - b) Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan.
 - c) Terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan.
 - d) Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD yaitu DPD diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.
 - e) Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR.
 - f) Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh masing-masing lembaga Negara (DPR, DPD, Pemerintah).

D. Penutup

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan perubahan pola legislasi DPD. Dalam putusnya, dapat dilihat kedudukan DPD di bidang legislasi tidak lagi sebagai subordinat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), melainkan setara dengan DPR dan presiden. Selanjutnya, DPD berhak dan/atau berwenang untuk mengusulkan dan membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan, namun kewenangan DPD tetap berhenti pada persetujuan atau pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU). Hal ini dikarenakan secara eksplisit UUD telah membatasi ketentuan mengenai hal tersebut. Sehingga ketentuan limitatif tersebut pada dasarnya adalah kehendak konstitusi. MK juga memutuskan bahwa DPD ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas).

Langkah-langkah selanjutnya yang harus ditempuh pasca putusan MK ini tentu saja merevisi UU No 27 Tahun 2009 dan UU No 12 Tahun 2011 khusus seputar pengaturan mengenai kewenangan legislasi DPD yang diuji oleh MK, atau paling tidak langkah jangka pendek yang setidaknya bisa dilakukan adalah menyesuaikan Tata Tertib lembaga masing-

masing (DPR dan DPD) untuk bisa mengako- modir proses legislasi DPD.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007.
- _____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Haryadi, Agus, et.al, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2006.
- Masru, Abdul Wahid *Politik Hukum dan Perundang-undangan*, Makalah, Jakarta, 2003.
- M. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. II (Jakarta: LP3ES, 2001).
- Rahman, Hasanuddin, *Dewan Perwakilan Daerah : Bicameral Setengah Hati*. Media Pressindo, Yogyakarta, 2004.