

Urgensi Pembatasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang Undang dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/Puu-X/2012 berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

Urgency Of Limitation Of Authority Of Regional Representative Board In Establishment Of Law In Connection To The Decision of the Constitutional Court of Indonesia Number 92 / puu-x / 2012 Based On UUD 1945

¹Liky Savilla Indrajati, ²Asyhar Hidayat, ³Nurul Chotidjah,.

^{1,2}*Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung,*

Jl. Tamansari No.1 Bandung 40116

email: ¹Likysavill@gmail.com, ²asyharhidayat@unisba.ac.id, ³nurulchotidjah@unisba.ac.id

Abstract. Regional Representative Board is a state high institution in the Indonesian constitutional system. In the state system there are 3 (three) institutions, including the executive, legislative and judicial institutions. Regional Representative Board and the House of Representatives are included in the legislative body which in its definition is an institution that has the duty and authority to formulate and make regulations, policies, and laws of a country. Regional Representative Board is a legislative body whose position is equivalent to the DPR. As a legislative body, how is the authority of the Regional Representative Council in the formation of the Act based on the 1945 Constitution and how the urgency of limiting the authority of the Regional Representative Council as a legislative body is connected with Decision of the Constitutional Court of Indonesia number 92 / puu-x / 2012. The research method used in this study is using the Normative Juridical method. The Normative Juridical Method is a method that studies and examines primary legal materials and secondary legal materials deductively by analyzing articles, legislation and principles, theories, and conceptions from scholars. The research specifications used are descriptive analytical, which describe and explain clearly about the problem. The results of the research above include the constitutional arrangement of the Regional Representative Board, which shows that its existence as a legislative institution is not optimal and its position is weak. With the Decision of the Constitutional Court of Indonesia number 92 / puu-x / 2012 with the ruling, it stated that the position of the DPD in the field of legislation was equivalent to the DPR and the President.

Keywords: Regional Representative Board, State Administration System, Legislative Institution.

Abstrak. Dewan Perwakilan Daerah merupakan suatu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam sistem tata negara terdapat 3 (tiga) lembaga, diantaranya lembaga eksekutif, lembaga legislatif, dan lembaga yudikatif. Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat termasuk kedalam lembaga legislatif yang pada pengertiannya merupakan lembaga yang memiliki tugas dan wewenang untuk merumuskan dan membuat peraturan, kebijakan, dan undang-undang suatu negara. DPD merupakan lembaga legislatif yang kedudukannya setara dengan DPR. Sebagai lembaga legislatif bagaimanakah kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang Undang berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 dan bagaimana urgensi pembatasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/puu-x/2012. Metode penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode Yuridis Normatif. Metode Yuridis Normatif adalah metode yang mempelajari dan meneliti bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder yang secara deduktif dengan menganalisa terhadap pasal-pasal, peraturan perundang-undangan, serta asas, teori, dan konsepsi dari para sarjana. Spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat Deskriptif Analitis, yaitu menggambarkan dan menerangkan secara jelas mengenai permasalahan. Hasil penelitian dari permasalahan diatas diantaranya adalah dari pengaturan konstitusi terhadap DPD menunjukkan bahwa keberadaannya sebagai lembaga legislatif tidak optimal dan kedudukannya lemah. Dengan adanya putusan MK NOMOR 92/PUU-X/2012 dengan amar putusan menyebutkan bahwa kedudukan DPD di bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Daerah, Sistem Ketatanegaraan, Lembaga Legislatif.

A. Pendahuluan

Sebagai suatu bangsa yang merdeka, Indonesia membentuk suatu Negara Nasional dan mengatur susunan negara atau ketatanegaraannya dalam suatu Konstitusi yaitu UUD 1945 yang telah mengalami perjalanan yang cukup panjang sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945. Konstitusi kita telah mengalami beberapa perubahan yang mempengaruhi dinamika politik di Indonesia yang ketika dikaitkan dengan sistem perwakilan rakyat dapatlah dilihat perunahan yang sangat signifikan. Diantaranya adalah bahwa yang dianut sekarang adalah sistem bicameral (sistem dua kamar perwakilan). Sebab disamping DPR yang anggotanya berasal dari kader kadet Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi syarat sesuai dengan UU tentang Pemilu anggota DPR, terdapat pula institusi baru yang disebut Dewan Perwakilan Daerah yang keanggotaannya mewakili setiap daerah provinsi yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu dengan peserta perorangan. Jika anggota kedua intitusi ini digabung, maka ia menjadi institusi Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 2 ayat (1) Perubahan keempat UUD 1945. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dirumuskan secara dalam UUD 1945 pasca perubahan keempat sangat lemah karena DPD tidak lagi memiliki fungsi legislatif yang sebenarnya sebab tidak diberi kewenangan untuk memutuskan apa-apa, kecuali hanya memberikan usulan, saran dan pertimbangan belaka. Karena itu, DPD lebih tepat disebut Dewan Pertimbangan DPR daripada Dewan Perwakilan Daerah.

pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan rakyat ini yang pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga legislatif.

lembaga negara lainnya. Namun dalam perjalanannya, sangat dirasakan bahwa fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam pasal 22D UUD 1945 setelah amandemen memang sulit untuk mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD. Demikian juga sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Pasal 22D tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip checks and balances antara dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut: “Bagaimanakah kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang Undang berdasarkan Undang Undang Dasar 1945” dan “Bagaimana urgensi pembatasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/puu-x/2012”. Penulisan ini bertujuan untuk Penelitian ini bertujuan untuk Mengetahui kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/puu-x/2012.

B. Landasan Teori

Pengertian konstitusi bisa dimaknai secara sempit maupun secara luas. Konstitusi dalam arti sempit hanya mengandung norma-norma hukum yang membatasi kekuasaan yang ada dalam Negara. Sedangkan Konstitusi dalam arti luas adalah keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar, baik yang tertulis ataupun tidak tertulis maupun campuran keduanya tidak hanya sebagai aspek hukum melainkan juga

Semula ide pemb

“non-hukum”.

Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Constitutions menurut Ivo D Duchacek, “identify the sources, purposes, uses and restrains of public power” (mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum) . Karena itu pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi.

Untuk melemahkan dan membatasi kekuasaan penguasa dengan secara langsung. Dalam usaha ini terdapat tiga macam cara yang umum dipergunakan, yaitu:

1. Pemilihan para penguasa, dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilihan para penguasa oleh rakyat yang akan diperintah, itu merupakan salah satu cara yang paling mudah dan praktis untuk melaksanakan dan mencapai maksud dari prinsip pembatasan kekuasaan penguasa. Namun dengan catatan bahwa pemilihan tersebut disertai dengan syarat-syarat yang bebas dan dapat dipertanggungjawabkan.
2. Pembagian kekuasaan dengan maksud untuk mencegah agar para penguasa itu jangan sampai menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang.
3. Kontrol yurisdiksional yaitu adanya peraturan-peraturan hukum yang menentukan hak-hak atau kekuasaan-kekuasaan, yang pelaksanaannya diawasi dan dilindungi oleh organ-organ pengadilan dari lembaga-lembaga lainnya dengan tujuan

membatasi kekuasaan penguasa.

DPD merupakan lembaga negara yang memiliki hak-hak dan kewenangannya tersendiri yang dibatasi oleh suatu konstitusi negara Indonesia yaitu UUD 1945. Kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif sejajar dengan DPR, namun hak-hak dan kewajibannya dianggap tidak seimbang. Keseimbangan jika dihubungkan dengan konsepsi keadilan Islam menurut Qadri mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan akhirnya Aristoteles; keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan. Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada Al-Qur'an serta kedaulatan rakyat umat.

Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang. Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek substantif berupa elemen-elemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural).

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislative

pada kenyataannya bukanlah sebagai lembaga legislatif penuh melainkan hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumerative dalam UUD. Terhadap hal pembentukan undang-undang hanya pada DPR dan Pemerintah. Beberapa ketentuan-ketentuan mengenai DPD diatur dalam UUD 1945 diantaranya Pasal 22D UUD 1945 memberi wewenang yang lebih jauh terbatas kepada DPD apabila dibandingkan dengan wewenang DPR. Karena desain itu, hubungan DPR dan DPD tidak mungkin menciptakan pola relasi antar kamar yang dapat saling mencetak satu sama lainnya. Apalagi Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki DPR. Dengan tidak adanya peraturan yang menyatakan DPD memiliki fungsi legislasi, Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 memunculkan DPR lebih berat atas DPD dalam pembentukan Undang-Undang. Karenanya, banyak pendapat mengatakan kehadiran Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 memberi garis demarkasi yang amat tegas bahwa kekuasaan membuat Undang-Undang menjadi monopoli DPR. Sesuai dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dapat dilihat bahwa DPD berwenang mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan :

1. Otonomi daerah,
2. Hubungan pusat dan daerah,
3. Pembentukan dan pemerataan serta penggabungan daerah,
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,
5. Yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Selain berwenang mengajukan rancangan undang-undang, DPD ikut

membahas rancangan undang-undang dan memberikan pertimbangannya atas rancangan undang-undang tertentu (RUU APBN), melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Dari beberapa kewenangan DPD tersebut maka dapat diartikan terbangunnya checks and balances antara DPD dengan DPR karena adanya keinginan politik memberikan peran lembaga ini benar benar hadir sebagai representasi daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional. Praktik fungsi legislasi yang berlangsung menempatkan DPD menjadi sub-ordinat DPR. Misalnya, dengan mengemukakan satu contoh saja, wewenang konstitusional DPD dalam "mengajukan rancangan undang-undang" sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 kerap diposisikan sejajar (bahkan boleh jadi lebih Iendah) dengan "usul rancangan undang-undang yang disampaikan anggota DPR". Padahal, UUD 1945 memberikan konstruksi yang berbeda, bagi DPD Rancangan Undang Undang, sementara bagi anggota DPR adalah usul Rancangan UndangUndang.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 DPD memiliki kewenangan konstitusional dibidang legislasi yang diberikan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) juncto Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, terdapat beberapa pasal dalam UU No, 27 Tahun 2009 yang dapat merugikan hak dan kewenangan konstitusional DPD beberapa diantaranya Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU 27/2009 secara sistematis mengurangi kewenangan DPD sejak awal proses pengajuan Rancangan UndangUndang (RUU); Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU 27/2009 telah mendistorsi

RUU yang diajukan oleh DPD menjadi RUU usul DPR; Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam, maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Berbagai kewenangan konstitusional DPD tersebut telah sangat dirugikan dengan berlakunya UU 27/2009. Kerugian tersebut bersifat aktual sebagai akibat langsung karena berlakunya kedua Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, dengan diajukannya permohonan pengujian pasal tersebut di atas pada Mahkamah sebagai *the sole interpreter of constitution* dan pengawal konstitusi maka kerugian kewenangan konstitusional DPD diharapkan tidak akan terjadi lagi.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan DPD untuk sebagian. Amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyebutkan bahwa kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif setara dengan DPR dan Presiden. DPR, DPD dan Pemerintah menyusun program legislasi nasional (*prolegnas*) dan juga DPD berhak dan atau berwenang mengusulkan RUU tertentu dan membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir tahapan, namun DPD tidak memberi tetap tidak berwenang untuk memberikan persetujuan dan pengesahan RUU menjadi Undang-Undang (UU).

D. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dalam penelitian ini, peneliti menyimpulkan beberapa hasil penelitian sebagai berikut:

1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislative atau dalam

pembentukan Undang-undang berdasarkan UUD 1945 terdapat pada Pasal 22D UUD 1945 memberi wewenang yang lebih jauh terbatas kepada DPD apabila dibandingkan dengan wewenang DPR. Sesuai dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dapat dilihat bahwa DPD berwenang mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemerkaraan serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.

2. Urgensi Pembatasan Kewenangan DPD sebagai lembaga legislatif dihubungkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/PUU-X/2012. DPD memiliki kewenangan Konstitusional dibidang legislasi yang diberikan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) junto Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, terdapat beberapa pasal dalam UU No, 27 Tahun 2009 yang dapat merugikan hak dan kewenangan konstitusional. Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyebutkan bahwa kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif setara dengan DPR dan Presiden. DPR, DPD dan Pemerintah menyusun program legislasi nasional (*prolegnas*) dan juga DPD berhak dan atau berwenang mengusulkan RUU tertentu dan membahas RUU tertentu sejak awal hingga akhir

tahapan, namun DPD tidak memberi tetap tidak berwenang untuk memberikan persetujuan dan pengesahan RUU menjadi Undang- Undang(UU).

E. Saran

Untuk memperjelas kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif dengan ini saran dari penulis :

1. Penguatan kewenangan DPD dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah serta pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi yang berkaitan dengan daerah.
2. Dengan adayan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 92/Puu-x/2012 diharapkan memperjelas kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia khususnya DPD sebagai lembaga legislatif.

Daftar Pustaka

- AA. Qadri. Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim. PLP2M. Yogyakarta. 1987.
- A. Himmawan Utomo. Konstitusi: Mata Kuliah Pengembangan Kepribadian Pendidikan Kewarganegaran. Kanisius. Yogyakarta. 2007.
- Ivo D. Duchacek. "Constitution/Constitutionalism" dalam Bogdanor. Vernon (ed). Black well's Encyclopedia of Political Science. Blackwell. Oxford. 1987.
- Jimly Asshiddiqie. Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam

UUD 1945. FH UII PRESS. Yogyakarta. 2005.

Madjid Khadduri. Teologi Keadilan (Perspektif Islam). Risalah Gusti. Surabaya. 1999.

T.A Legowo dkk. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945. FORMMAPI. Jakarta 2005.

Dengan adayan P