

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Bergulirnya reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 membawa dampak banyak perubahan di negeri ini, tidak terkecuali terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Setiap gagasan akan perubahan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk amandemen terhadap konstitusi (UUD 1945) dari amandemen pertama sampai amandemen keempat. Hal substansial yang menjadi fokus perubahan tersebut mencakup empat gagasan fundamental, yaitu *Pertama*, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan. *Kedua*, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. *Ketiga*, gagasan pemilihan presiden secara langsung, dan *Keempat*, gagasan pembentukan DPD.

Implikasi lain bergulirnya reformasi dan amandemen UUD 1945 juga berkaitan dengan lahirnya lembaga-lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Munculnya lembaga-lembaga baru tersebut selalu membawa pertanyaan seputar kewenangannya baik dilihat dari aspek filosofis, sosiologis maupun yuridis. Apa yang menjadi dasar diperlukannya lembaga tersebut atau gagasan apa yang menghendaki dilahirkannya lembaga baru tersebut. Dalam konteks sosiologis, pertanyaan yang sering muncul tentunya berkaitan dengan apa tujuan dan

manfaatnya bagi masyarakat. Pertanyaan ini cukup relevan ditujukan terhadap keberadaan DPD. Kelahiran lembaga ini tentu saja semakin mewarnai ide dan gagasan ketatanegaraan Indonesia yang memang semakin bergema sejak era reformasi dimulai.

Persoalan lain yang muncul berkaitan dengan eksistensi lembaga ini adalah kurang dikenalnya lembaga ini oleh masyarakat luas. Hal tersebut disebabkan karena belum maksimalnya DPD dalam mengakomodasikan aspirasi daerah sebagai akibat monopoli kekuasaan legislatif yang dilakukan oleh satu kamar, yaitu DPR. Hal yang dilematis tersebut terlihat misalnya dalam pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, dimana disebutkan bahwa fungsi DPD hanya member peran yang efektif dalam melaksanakan pengawasan dan membari saran kepada lembaga legislatif. Kurang maksimalnya peran DPD di Indonesia membuat lembaga ini terkesan mandul dan tidak memiliki taring.

Kelahiran DPD pada dasarnya didasari oleh semua pihak baik pemerintah pusat maupun daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara dua level pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, jaminan keutuhan integritas wilayah negara.

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dua kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat

secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Menurut Jimly Asshiddiqie, sesungguhnya kewenangan DPR sebagai representasi politik (*political representation*) dengan kewenangan DPD yang mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) memiliki kewenangan setara, yakni sebagai keanggotaan perwakilan.¹ Namun demikian pada kenyataannya, ide dasar pembentukan tersebut tidak terealisasi sebab UUD 1945 hasil Amandemen menyebutkan bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan membuat undang-undang. DPD hanya mempunyai kewenangan pengawasan khusus dalam bidang otonomi daerah. Oleh karena itu, kewenangan DPD dalam hal ini hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, atau disebut sebagai *co-legislator*. Sehingga dapat dikatakan bahwa dengan kewenangan tersebut DPD dapat lebih berkonsentrasi dibidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan lebih efektif oleh masyarakat di daerah-daerah.

Legitimasi konstitusional keberadaan DPD sebenarnya sudah ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian legitimasi konstitusional atas keberadaan DPD sangatlah kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya, dalam pasal 22 D juga ditegaskan, DPD juga memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, sumber daya daerah dan keuangan daerah. Dengan demikian, legitimasi konstitusional DPD sebagai

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hlm. 138.

lembaga yang mewakili kepentingan daerah juga berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi perundang-undangan.

Perubahan UUD 1945 yang mendasar tentu mengakibatkan perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, karena juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip yang mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara menurut Jimly Asshiddiqie, diantaranya adalah:

1. Supremasi Konstitusi

Salah satu perubahan mendasar UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi sepenuhnya dilakukan oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara. Pernyataan Pasal 1 ayat (2) di atas dimaksudkan awal kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945.

2. Sistem Presidensial

Sebelum adanya perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidensial. Jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang sejajar (*neben*), serta adanya masa jabatan Presiden yang ditentukan (*fix term*) memang menunjukkan ciri sistem presidensial. Namun jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandat, dan dapat memberhentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR, sebagai konsekuensinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden.

Salah satu kesepakatan dalam Sidang Tahunan 1999, adalah sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial. Kerena itu untuk menyesuaikan dengan sistem Presidensial, perubahan mendasar pertama adalah perubahan kewenangan MPR bukan sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan selanjutnya adalah menyeimbangkan legitimasi dan kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif. Hal ini dilakukan dengan pengaturan

mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat.

3. Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislatif*-nya. Sedangkan masalah kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan kehakiman menurut undang-undang.²

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada tahun 2001 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, secara yuridis sebagai dasar kehadiran lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D. sebagai tindak lanjut dari Pasal 22 C dan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Namun adanya keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD di dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945, dimana *pertama*, Pasal 22 D ayat (1) DPD 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

² Ibid, hlm. 645.

keuangan pusat dan daerah. *Kedua*, Pasal 22 D ayat (2) DPD dapat ikut membahas 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; serta, memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. *Ketiga*, Pasal 22 D ayat (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan dan belanja negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Berdasarkan hal tersebut di atas menjelaskan bahwa ada ketidaksamaan kewenangan DPD dan DPR dalam sistem bikameral, maka perlu adanya peningkatan fungsi kewenangan DPD setidaknya karena tiga alasan, yaitu: (1) pembenahan sistem ketatanegaraan, (2) akomodasi terhadap aspirasi daerah, (3) menghidupkan mekanisme *check and balances*. Karena saat ini DPR terkesan gamang dalam mengakui eksistensi DPD dalam pengajuan undang-undang misalnya, DPD tidak diberi perlakuan khusus, namun tetap harus melalui prosedur prioritas Proklamasi Legislasi Nasional (Prolegnas). Hal ini menjadikan kewenangan DPD tidak ada bedanya dengan lembaga swadaya masyarakat yang juga melalui prosedur yang sama ketika mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Kehadiran DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Hal ini terjadi karena paham kedaulatan rakyat selama ini melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) sebagai pemegang kedaulatan rakyat telah disalahgunakan. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 inipun dengan sendirinya menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan tersebut di atas dimaksudkan bahwa kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada badan/ lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu serta yang langsung dilaksanakan oleh rakyat. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diserahkan kepada badan/ lembaga manapun, tetapi langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu. Implementasi dari prinsip kedaulatan rakyat di atas, maka dilakukan dalam bentuk pemilihan langsung bagi anggota DPD.

DPD dalam kurun waktu dari Oktober 2004 sampai dengan Maret 2013 telah mengajukan 39 Rancangan Undang-Undang (RUU), 184 Pandangan dan Pendapat, 60 Pertimbangan, dan 110 Hasil Pengawasan. Dari seluruh RUU, Pandangan dan Pendapat, dan Pertimbangan tersebut telah disampaikan ke DPR tetapi tidak ada tindak lanjutnya sebagaimana amanat UUD 1945 untuk melibatkan DPD dalam proses pengajuan, pembahasan, dan pertimbangan RUU.

Dalam rangka mendudukan fungsi dan kewenangan DPD sesuai dengan UUD 1945, pada tanggal 14 September 2012 DPD telah menyampaikan permohonan pengujian undang-undang atau disebut uji materi atas Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kepada Mahkamah Konstitusi yang kemudian terdaftar dalam Nomor Perkara 92/PUU-X/2012. Permohonan uji materi dimaksud dilakukan untuk memperoleh penafsiran yang lebih tepat dan pasti bagi kepentingan bersama dalam sistem legislasi antara DPR, DPD, dan Presiden.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 maka UU MD3 dan UU P3 telah mereduksi kewenangan legislasi DPD menjadi setara dengan kewenangan legislasi Anggota, Komisi, dan Gabungan Komisi DPR. Ketentuan dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan (4) UU P3 mengatur bahwa RUU yang diajukan oleh DPD, oleh DPR dilakukan kegiatan harmonisasi, pembulattan, dan pemantapan konsepsi terlebih dahulu. Dengan ketentuan ini maka RUU dari DPD yang jelas ditentukan dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1) UU 1945, kewenangannya direduksi menurut Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan (4) UUP3. UU 1945 dalam hal ini telah mendudukan RUU dari DPD seperti halnya RUU dari Presiden [Pasal 20 ayat (1) UU 1945]. Ketentuan Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan (4) UUP3, jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 22 D ayat (1), karena telah memperlakukan RUU yang diajukan DPD menjadi sama seperti usul RUU dari Anggota DPR atau alat kelengkapan DPR yang masih

harus “diharmonisasi, dibulatkan, dan dimantapkan” oleh Badan Legislasi yang notabene merupakan bagian dari institusi DPR. Kondisi ini diakibatkan karena, para penyusun UU MD3 dan UU P3 mempersepsikan kewenangan mengajukan RUU dari DPD sama dengan kewenangan usul RUU dari anggota DPR (Pasal 21 UUD 1945), sehingga secara kelembagaan, kewenangan DPD hanya disetarakan dengan alat perlengkapan DPR yang difungsikan sebagai badan pertimbangan dalam pembentukan Undang-Undang.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang kemudian disusun dalam rangka penulisan skripsi dengan judul “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012”.

1.2. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1.2.1. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang jadi permasalahan yaitu:

- a. Bagaimana kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012?
- b. Bagaimana upaya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012?

1.2.2. Ruang Lingkup Penelitian

Sesuai dengan permasalahan di atas, maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi pada kajian hukum tata Negara, khususnya mengenai:

- a. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
- b. Upaya Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

1.3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
- b. Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis upaya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

1.3.2. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis
 - a) Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai pengembangan ilmu pengetahuan tentang Hukum Tata Negara mengenai upaya penguatan kewenangan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
 - b) Dapat mengembangkan kemampuan berkarya ilmiah dengan daya nalar dan acuan sesuai dengan ilmu yang dimiliki guna mengungkapkan suatu permasalahan secara objektif melalui metode ilmiah.

b. Kegunaan Praktis

- 1) Sebagai penambah wawasan berfikir penulis tentang hukum tata Negara tentang kewenangan Dewan Perwakilan Daerah pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
- 2) Sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Lampung.