

KEWENANGAN PRESIDEN, DPR DAN DPD DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI REPUBLIK INDONESIA

Deni Syaputra

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Lubuk Sikaping

ABSTRACT

The amendment of the 1945 Constitution, has reversed the power of formulating the law, which was originally in the hands of the President, became a House of Representatives power. But every law-making, whether coming from the House of Representatives and from the President, is obliged to come together for joint approval. Without the consent of both parties, the drafting of the law can not be passed into law. From the beginning the 1945 Constitution did not apply Trias Politica Montesquie in matters governing the legislative authority, although the DPD may propose the bill in certain fields. In every country every legislation is always discussed jointly by Parliament and Government, because it is the Government that will implement the law, then the government is also discussing together with the parliament to obtain mutual consent. Upon mutual consent, any such drafting of the law shall be approved by the President.

Keywords: Authority, Establishment, Law

PENDAHULUAN

Menurut *Encyclopaedia Britannica* konstitusi adalah kodifikasi peraturan-peraturan dasar suatu negara yang menetapkan bentuk kekuasaan negara, sistem pemerintahan, bentuk Negara, pemisahan kekuasaan Negara, hak dan kewajiban warganegara serta lambang Negara seperti bendera dan lagu kebangsaan. Amandemen suatu konstitusi dilakukan untuk menyempurnakan ketentuan-ketentuan dasar tersebut seperti yang pernah dilakukan oleh banyak negara¹⁹.

Sistem ketatanegaraan kita pasca amandemen UUD 1945, sesungguhnya mengandung dimensi yang sangat luas, yang tidak saja berkaitan dengan hukum tata negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain, seperti hukum administrasi, hak asasi manusia dan lain-lain. Dimensi perubahan itu juga menyentuh tatanan kehidupan politik di tanah air, serta membawa implikasi perubahan yang cukup besar di bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan, dan hubungan internasional²⁰.

Tidak dapat disangkal bahwa keempat amandemen terhadap UUD 1945 memberikan dasar hukum terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Seperti yang dibahas oleh Prof. Jimly, UUD 1945 yang baru memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada DPR dibandingkan dengan UUD 1945 yang asli. DPR yang ada sekarang ini memainkan peranan yang amat dominan dalam proses perumusan dan pengesahan UU. Bahkan banyak pihak menilai bahwa

¹⁹ Sofian Effendi, Rektor Universitas Gadjah Mada, "Solusi Mengatasi Krisis Konstitusi Pasca Amandemen Uud 1945", Yogyakarta, 15 April 2006, www.ugm.ac.id. Hal ; 1.

²⁰ Yusril Ihza Mahendra, Prof, Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia, "Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", www.setneg.go.id, Kamis, 22 Maret 2007, hal ;1 .

DPR pasca amandemen UUD 1945 telah menjadi *super parliament*, sebuah lembaga perwakilan rakyat dengan kewenangan amat besar²¹.

Seperti yang sama-sama kita ketahui bahwa salah satu latar belakang keinginan politik untuk mengubah UUD 1945 di era reformasi didorong oleh pengalaman-pengalaman politik selama menjalankan UUD itu dalam dua periode, yakni periode yang disebut sebagai Orde Lama (1959-1966) dan periode yang disebut sebagai Orde Baru (1966-1998). UUD 1945 memang dibuat dalam keadaan tergesa-gesa, sehingga mengandung segi-segi kelemahan, yang memungkinkan munculnya pemerintahan diktator, baik terang-terangan maupun terselubung, sebagaimana ditunjukkan baik pada masa Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto. UUD 1945 sebelum amandemen, memberikan titik berat kekuasaan kepada Presiden²². Majelis Permusyawaratan Rakyat, meskipun disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dan penjelmaan seluruh rakyat, dalam kenyataannya susunan dan kedudukannya diserahkan untuk diatur dalam undang-undang.

Presiden Soekarno bahkan mengangkat seluruh anggota MPR tanpa proses Pemilu. Presiden Soeharto telah merekayasa undang-undang susunan dan kedudukan MPR, sehingga majelis itu tidak berdaya dalam mengawasi Presiden, dan bahkan tidak dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya secara optimal. UUD 1945 juga mengandung ketidakjelasan mengenai batas periode masa jabatan Presiden. MPRS pernah mengangkat Presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup. MPR Orde Baru berkali-kali mengangkat Presiden Soeharto, sampai akhirnya, atas desakan berbagai pihak, menyatakan berhenti di era awal reformasi, tanggal 21 Mei 1998. Keinginan untuk menghindari kediktatoran, baik terbuka maupun terselubung, dan membangun pemerintahan yang demokratis, menjadi latar belakang yang penting yang mendorong proses perubahan UUD 1945 pada era reformasi²³. Demikian juga halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, selama masa kedua rezim baik orde lama maupun orde baru juga berfungsi tidak lebih sebagai tukang stempel terhadap produk perundang-undangan yang telah dibuat oleh eksekutif. Pasca Amandemen pertama sampai dengan Amandemen keempat terhadap Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, begitu banyak perubahan yang terjadi pada kedua lembaga negara tersebut baik presiden sebagai eksekutif maupun DPR sendiri sebagai lembaga legislatif. Bahkan negara kita juga berhasil melahirkan lembaga – lembaga tinggi negara lainnya yang salah satunya yaitu Dewan Perwakilan Daerah.

Perubahan struktur ketatanegaraan Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan sendirinya tentu membuat perubahan pula pada kewenangan pada masing-masing lembaga tinggi negara tersebut, yang menjadi permasalahan yaitu apa saja kewenangan Presiden, DPR dan DPD dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia ?

PEMBAHASAN

Pengertian Undang-undang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak terang apa lingkup batasan pengertian undang-undang. Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya menyebut kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan bersama dengan pemerintah. Pasal 24 C ayat (1) hanya menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap

²¹ Maswadi Rauf, *Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945*, Internet, Pdf

²² Aidul Fitriadi Azhari, "Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945, Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem", Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, www.ums.ac.id.

²³ Opcit, Yusril Ihza Mahendra, Menteri Sekretaris ... hal ; 3.

UUD 1945. Istilah yang dipakai adalah "undang-undang" dengan huruf kecil. Jika dipakai istilah "Undang-Undang" apakah mempunyai perbedaan pengertian yang signifikan dengan perkataan "undang-undang" dengan huruf kecil?²⁴

Biasanya penggunaan huruf besar "Undang-Undang" dipahami dalam arti nama atau sebutan undang-undang yang sudah tertentu (*definite*), misalnya dengan nomor dan nama tertentu, seperti Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Mahkamah Konstitusi. Jika digunakan huruf kecil "undang-undang" maka yang dimaksudkan adalah kata undang-undang dalam arti umum atau belum tertentu atau terkait dengan nomor dan judul tertentu. Dengan kata lain, "undang-undang" adalah genus, sedangkan "Undang-Undang" adalah perkataan yang terkait dengan undang-undang tertentu atau dikaitkan dengan nama tertentu²⁵.

Jika demikian, maka undang-undang itu dapat dipahami sebagai naskah hukum dalam arti yang luas, yang menyangkut materi dan bentuk tertentu. Jeremy Bentham dan John Austin²⁶, misalnya, mengaitkan istilah *legislation* sebagai "*any form law-making*". "*the term is, however, restricted to a particular making form of law making, viz. the declaration in statutory form of rules of laws by the legislature of the state. The law that has its source in legislation is called enacted law or 'statute or written law'*". Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian "*enacted law*", "*statute*" atau undang-undang dalam arti luas²⁷.

Bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif itu tentu berbeda dari peraturan yang ditetapkan oleh lembaga eksekutif ataupun lembaga yudikatif. Misalnya, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung juga mempunyai kewenangan untuk mengatur dan menetapkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Pemerintah/ eksekutif mempunyai kewenangan mengatur dengan menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) ataupun Peraturan Presiden (Perpres). Oleh karena itu, sering dibedakan antara pengertian (i) "*Judicial legislation*", (ii) "*legislation act*", dan (iii) "*executive act*" atau "*executive legislation*"²⁸. Yang kita maksud dengan undang-undang dalam arti sempit adalah "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Yang membedakan sehingga naskah hukum tertulis tersebut disebut sebagai "*legislative act*", bukan "*executive act*" adalah karena dalam proses pembentukan "*legislative act*" itu, peranan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan material peraturan yang dimaksud. Dengan peranan lembaga legislatif yang sangat menentukan itu berarti peranan wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat berdaulat dari mana kedaulatan negara berasal sangat menentukan keabsahan dan daya ikat undang-undang itu untuk umum²⁹.

Karena rakyatlah yang berdaulat dalam negara demokrasi, maka rakyat pulalah yang berhak untuk menentukan kebijakan-kebijakan kenegaraan yang akan mengikat bagi seluruh rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang mendapat mandat kepercayaan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan negara yang tidak boleh menetapkan sendiri segala sesuatu yang menyangkut

²⁴ Jimly Asshiddiqie, "*Perihal Undang-Undang di Indonesia*", Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Hal ; 32.

²⁵ *ibid*

²⁶ Jeremy Bentham dan John Austin, "*An Introduction to the Principles of Moral and Legislation*, ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, (oxford: Clarendon Press, 1999) sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, "*Perihal Undang-Undang di Indonesia*", Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Hal ; 33.

²⁷ *Op cit* Jimly Asshiddiqie, "*Perihal Undang-Undang di Indonesia*", Hal ; 33.

²⁸ *Ibid*

²⁹ *ibid*

kebijakan negara yang akan mengikat warga negara dengan beban-beban kewajiban yang tidak disepakati oleh mereka sendiri, baik yang menyangkut kebebasan (*liberty*), prinsip persamaan (*equality*), ataupun pemilikan (*property*) yang menyangkut kepentingan rakyat. Jika sekiranya kebijakan-kebijakan kenegaraan tersebut akan membebani rakyat, maka rakyat harus menyatakan persetujuannya melalui perantara wakil-wakil mereka dilembaga legislatif. Karena itu, kebijakan-kebijakan kenegaraan tersebut harus dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagai produk legislatif (*legislative act*) sebagaimana dimaksud diatas³⁰.

Para ahli biasa membedakan antara undang-undang dalam arti materil "*wet in materiele zin*" dan undang-undang dalam arti formil "*wet in formale zin*". Pengertian undang-undang dalam arti materi itu menyangkut undang-undang yang dilihat dari segi sisi materi atau substansinya, sedangkan undang-undang dalam arti formil dilihat dari segi isi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan keduanya dapat dilihat hanya dari segi penekanan atau sudut penglihatan, yaitu suatu undang-undang yang dapat dilihat dari segi materinya atau dilihat dari segi bentuknya yang dapat dilihat sebagai dua hal yang sama sekali terpisah³¹.

Mian Khurshid membagi undang-undang kedalam lima kelompok, yaitu :

- 1) undang-undang (*statute*) yang bersifat umum (*general*);
- 2) undang-undang yang bersifat lokal (*local statute, locale wet*);
- 3) undang-undang yang bersifat personal (*personal statute*) ataupun undang-undang yang bersifat individu (*individual statute*);
- 4) undang-undang yang bersifat publi (*public statute*);
- 5) undang-undang yang bersifat perdata (*private statute*)³².

Pertama undang-undang yang diklasifikasikan sebagai general "*general statute*" adalah karena undang-undang itu berlaku bagi segenap warga (*the whole community*) atau dalam bahasa Belanda biasa disebut sebagai "*algemene verbindende voorshriften*". Kedua, undang-undang dapat diklasifikasikan sebagai undang-undang yang bersifat lokal atau "*local statute*" (*local wet*), yaitu hanya berlaku terbatas untuk daerah atau di daerah tertentu saja. Ketiga, undang-undang juga dapat saja ditetapkan berlaku untuk subjek-subjek hukum tertentu saja atau bahkan individu tertentu saja dan ini yang disebut sebagai "*personal statute*". Norma hukum yang terkandung didalamnya tidak bersifat umum dan abstrak seperti yang dikemukakan oleh Han Kelsen, melainkan bersifat konkret dan individual.

Negara kita bukanlah penganut trias politika murni dalam pelaksanaan ketatanegaraannya yang membagi-bagi kekuasaannya kepada lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang masing-masingnya berdiri sendiri. Karena didalam fungsi suatu lembaga negara juga dimiliki oleh lembaga negara yang lainnya. Hal ini dapat kita lihat dari kewenangan dalam pembentukan undang-undang.

1. Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan Presiden sesuai dengan pasal 5 ayat (1) yang berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

³⁰ Opcit hal 5

³¹ Ibid hal 35.

³² Mian Khursid, A Nasim, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddigie, "Perihal Undang-Undang di Indonesia", Hal ;

Ini merupakan suatu penyimpangan yang sangat mendasar dalam prinsip penyelenggaraan ketatanegaraan dimana lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang yaitu berada pada kekuasaan legislatif bukan pada eksekutif. Tetapi yang terjadi justru sebaliknya Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan perpajakan tangan rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat ternyata hanya berfungsi sebagai tukang stempel "lembaga persetujuan" terhadap rancangan undang-undang yang telah dibentuk oleh Presiden.

Akibat kekuasaan pembentukan yang begitu besar diberikan kepada eksekutif yang nota bene merupakan kepala negara sekaligus juga merupakan kepala pemerintahan (eksekutif) sehingga yang terjadi adalah banyak produk perundang-undangan yang isinya hanya untuk kepentingan penguasa. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lord Acton, "*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*", (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula kesewenang-wenangnya)³³. Negara identik dengan kekuasaan, cenderung korup, dalam arti menyimpangi kekuasaannya (*Abuse of Power*) karena negara juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru merugikan kepentingan umum.

Undang-undang yang kita maksud dalam hal ini yaitu undang-undang dalam arti sempit adalah "*legislative act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, kewenangan pembentukan Undang-Undang "*legislative act*" tersebut telah diserahkan kepada lembaga legislatif sebagaimana dalam perubahan pasal 5 ayat (1) juncto pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945 dimana Presiden diberi kewenangan berupa hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat sedangkan kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang itu sendiri berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat namun demikian pengesahan terhadap Undang-Undang itu sendiri ternyata berada ditangan Presiden.

Adapun kewenangan Presiden dalam pembentukan undang-undang dalam arti "*eksekutif act*" yaitu kewenangan Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang lain seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya dan Peraturan Presiden yakni Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Kewenangan dalam pembentukan undang-undang "*eksekutif act*" ini bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya Presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya Keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperti dipahami selama ini.

2. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Pembentukan Undang-Undang.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tergambar jelas bahwa fungsi legislatif berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal 5 ayat (1) ini sebelum

³³ Lord Acton sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, "*Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*", Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal ; 176.

Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan Presiden ketangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengalihan kekuasaan pembentukan undang-undang tersebut pada pokoknya dapat kita namakan sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ketangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sekarang Presiden bukan lagi legislator utama seperti sebelumnya atau "*the main actor on the process of legislation*", "*primary legislator*", atau "*principal legislator*"³⁴.

Disamping itu menurut ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib. Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan". Artinya kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgetting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Untuk lebih lengkapnya uraian mengenai kewenangan DPR itu, dapat dikutipkan disini ketentuan UUD 1945 Pasal 20 dan Pasal 20 A, yang masing-masing berisi lima ayat, dan empat ayat. Pasal 20 menentukan bahwa :

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya ketentuan Pasal 20 A berbunyi :

- (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Memang benar bahwa setiap rancangan undang-undang haruslah dibahas bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Untuk dapat disahkan menjadi undang-undang dipersyaratkan secara mutlak bahwa rancangan undang-undang haruslah

³⁴Opcit Jimly Asshiddigie, "*Perihal Undang-Undang di ...*", Hal ; 316.

mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atau Pemerintah. Disemua negara setiap rancangan undang-undang memang selalu dibahas bersama oleh Parlemen dan Pemerintah, karena Pemerintahlah kelak yang akan melaksanakan undang-undang itu, maka pemerintah pulalah yang membahasnya bersama-sama dengan parlemen untuk mendapatkan persetujuan bersama. Setelah mendapat persetujuan bersama itu, setiap rancangan undang-undang itu akan disahkan sebagaimana mestinya oleh Presiden³⁵.

3. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pembentukan Undang-Undang

Kekuasaan DPD dibidang legislasi hanya sebatas mengajukan rancangan UU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Dibidang pertimbangan hanya memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU tentang APBN, dan rancangan UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama serta memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK. Bidang pengawasan DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama yang hasil pengawasannya akan disampaikan ke DPR³⁶. Tindakan selanjutnya dari hasil pengawasan tergantung DPR untuk menindak lanjutinya melalui hak interpelasi, hak angket dan menyatakan pendapat³⁷.

Lembaga ini semula didesain sebagai kamar kedua parlemen Indonesia di masa depan. Akan tetapi, salah satu ciri *bikameralisme* yang dikenal di dunia ialah apabila kedua-dua kamar yang dimaksud sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya. Padahal, jika diperhatikan DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun dibidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai *bikameralisme* dalam arti yang lazim³⁸.

Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat *bikameralismenya* disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua tidak sama kuat, maka disebut '*soft bicameralism*'. Akan tetapi, dalam pengaturan UUD 1945 pasca perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*' sekalipun³⁹.

DPD, menurut ketentuan pasal 22D (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2), (d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3). Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai

³⁵ Opcit Jimly Asshiddiqie, "Perihal Undang-Undang... hal 318.

³⁶ Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945

³⁷ Pasal 20A ayat (2) UUD 1945

³⁸ Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945", makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-8 Juli 2003, hal 19.

³⁹ Ibid

Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR⁴⁰.

Kewenangan konstitusional yang terbatas itu diperparah karena pada pelaksanaannya, peran dan keterlibatan DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya “dikebiri” sedemikian rupa oleh ketentuan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan UU No. 12 Tahun tentang P3, dimana dalam pembentukan undang-undang tertentu yang menjadi wewenang DPD berdasarkan pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD, DPD tidak dilibatkan sebagaimana yang seharusnya menurut UUD NRI Tahun 1945.

Ironisnya, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD ini lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui pemilu (pasal 22c ayat 1), anggota DPD dari tiap propinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (ayat 2). Jika ditentukan bahwa dari setiap propinsi jumlahnya 4 orang, maka seseorang yang ingin menduduki kursi DPD harus bersaing di tingkat propinsi untuk memperebutkan 4 kursi. Misalnya saja, Riau untuk maju menjadi calon anggota DPD RI di perodesasi 2019-2023 butuh dukungan sebanyak 2 ribu dukungan, hal ini, dasarnya penetapan angka 2 ribu tersebut adalah Pasal 183 ayat (1) huruf b UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan SK KPU RI No. 71/PL.01.3-Kpt/03/KPU/II/2018 tanggal 28 Februari 2018.⁴¹ sedangkan di Sumatera Barat butuh dukungan 3 ribu pemilih, sementara itu yang paling besar di Jawa Timur, satu kursi anggota DPD membutuhkan dukungan suara sekitar 5,5 juta pemilih, sedangkan untuk menjadi anggota DPR cukup dibutuhkan sekitar 550 ribu suara pemilih⁴².

Disamping itu, peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk DPR adalah partai politik. Artinya, dapat terjadi tokoh perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang bagi dirinya, sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum. Dengan perkataan lain, sudah sulit-sulit untuk menjadi anggota perwakilan ditingkat pusat, setelah berhasil, kewenangannya sangat terbatas. Karena itu, banyak orang yang pesimis dengan pola pengaturan DPD yang demikian⁴³.

Tentu ada juga argumen sebaliknya yang cenderung lebih optimis. Justru karena kewenangannya yang terbatas itu menyebabkan DPD dapat terhindar dari sasaran kritik dari masyarakat madani (*civil society*), asalkan para anggota DPD dapat terbuka. Karena pusat kewenangan untuk memutuskan atas nama rakyat dan untuk kepentingan dan aspirasi rakyat ada di DPR, maka DPR-lah yang akan menjadi pusat hujatan dan kemarahan apabila aspirasi rakyat tidak sungguh-sungguh disalurkan. Dengan demikian, para anggota DPD dapat bermain ditengah gelombang aspirasi rakyat secara lebih terbuka dan memihak kepada rakyat di daerah-daerah. Karena itu, bagi para politisi muda, DPD dapat menjadi wadah baru untuk aktualisasi diri dan forum pelatihan kepemimpinan politik yang efektif untuk masa depan. Oleh karena itu, ditengah kritik dan kekecewaan atas pengaturan yang sangat mengecil arti lembaga perwakilan daerah ini,

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/03/15/ingin-jadi-anggota-dpd-ri-segini-suara-yang-harus-dipenuhi?_page=2
diunduh hari Selasa, 17 April 2018

⁴² Opcit, Struktur ketatanegaraan, ... hal 20

⁴³ ibid

masih tersisa optimisme yang cukup menjanjikan untuk penataan sistem politik nasional ke depan⁴⁴.

Tidak jauh beda sebagaimana yang diungkapkan oleh Jimly Asshiddique diatas, Yusril Izha Mahendra juga menegaskan bahwa keberadaan DPD, berawal dari upaya untuk mencari kompromi antara gagasan untuk tetap mempertahankan susunan negara kesatuan, dengan gagasan membentuk negara federal. Wacana negara federal sempat meramaikan diskusi selama awal era reformasi. Kesepakatan yang dicapai ialah, Indonesia tetaplah sebuah negara kesatuan, namun sifat ekuasi federal tercermin dalam keberadaan DPD dan penegasan Undang-Undang Dasar tentang otonomi daerah. Ada sejumlah tugas dan kewenangan DPD yang dirumuskan UUD 1945 pasca amandemen, antara lain dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD 1945⁴⁵.

Ketidakseimbangan posisi antara DPD dengan DPR, DPD melakukan Judicial Review terhadap kewenangan tersebut yang diatur dalam UU, sekarang dengan adanya lembaga yang dapat memastikan bahwa ketentuan Undang-Undang yang dibuat pembentuk UU benar-benar sesuai dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dalam hal ini judicial review adalah wewenang menyelidiki dan selanjutnya menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan peraturan tersebut (*veroordeende macht*)⁴⁶

PENUTUP

Kesimpulan

Amandemen UUD 1945, telah membalikkan kekuasaan membentuk undang-undang, yang semula berada di tangan Presiden, "*eksekutif heavy*" menjadi kekuasaan DPR "*legislatif heavy*". Namun setiap rancangan undang-undang, baik yang datang dari DPR maupun dari Presiden, wajib untuk dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Tanpa persetujuan kedua pihak, rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan menjadi undang-undang. Sebagaimana kita maklumi, sejak awal UUD 1945 memang tidak menerapkan Trias Politica Montesquie dalam hal kekuasaan penyelenggaraan kewenangan legislatif. Meskipun DPD berwenang mengajukan RUU di bidang-bidang tertentu, namun dewan itu tidak dapat mengajukannya langsung kepada Presiden. Dengan demikian, RUU yang diajukan DPD dapat saja ditolak oleh DPR untuk dijadikan sebagai usul inisiatif.

Saran

Semestinya yang diberi kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang bukan hanya anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Pemerintah sebagai eksekutif saja, tetapi juga bagi setiap warga negara atau lembaga yang mempunyai kemampuan untuk itu. Bukankah konstitusi kita menjamin persamaan hak setiap warga negara dalam hukum dan pemerintahan. Namun untuk

⁴⁴ Opcit, *Struktur Ketatanegaraan*, hal ; 21.

⁴⁵ Opcit, Yusril Izha Mahendra, "*Sistem Ketatanegaraan* ... , hal ;5.

⁴⁶ Moh.Mahfud MD, Peranan Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Cita Hukum Nasional, Lecture series pada rangkaian kegiatan 60 Tahun Fakultas Hukum Universitas Andalas, Rabu 20 April 2011 di Kampus Limau Manis Padang, dikutip dari Ph. Kleintjes seperti dikutip dalam Sri soemantri M., Hak Menguji Material di Indonesia, (Bandung: Alumni,1986) hlm.9

pengajuan sebuah rancangan perundang-undangan perlu kiranya dibuatkan suatu aturan main bagaimana keinginan orang atau kelompok yang ingin mengajukan suatu rancangan perundang-undangan dapat terpenuhi.

Hal ini perlu disikapi karena melihat kenyataan saat ini produk perundang-undangan yang dirancang pada umumnya hanya pada produk perundang-undangan yang berhubungan dengan kepentingan penguasa atau kepentingan kelompok tertentu, sedangkan produk perundang-undangan yang menyentuh masyarakat banyak sangat sedikit sekali yang diapungkan.

DAFTAR PUSTAKA

Aidul Fitriadi Azhari, "Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945, Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem", Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta, www.ums.ac.id.

Jeremy Bentham dan John Austin, "An Introduction to the Principles of Moral and Legislation, ed. J.H. Burns and H.L.A. Hart, (oxford: Clarendon Press, 1999) sebagaimana dikutip Jimly Asshiddigie, "Perihal Undang-Undang di Indonesia", Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Jimly Asshiddigie, "Perihal Undang-Undang di Indonesia", Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

-----, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubah Keempat UUD 1945", makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-8 Juli 2003

Lord Acton sebagaimana dikutip Jimly Asshiddigie, "Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia", Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Moh.Mahfud MD, Peranan Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Cita Hukum Nasional, Lecture series pada rangkaian kegiatan 60 Tahun Fakultas Hukum Universitas Andalas, Rabu 20 April 2011 di Kampus Limau Manis Padang.dikutip dari Ph. Kleintjes seperti dikutip dalam Sri soemantri M., Hak Menguji Material di Indonesia, (Bandung: Alumni,1986)

Maswadi Rauf, *Perkembangan UU Bidang Politik Pasca Amandemen UUD 1945*

Sofian Effendi, Rektor Universitas Gadjah Mada, "Solusi Mengatasi Krisis Konstitusi Pasca Amandemen Uud 1945", Yogyakarta, www.ugm.ac.id..

Yusril Ihza Mahendra, Prof, Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia, "Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", www.setneg.go.id

http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/03/15/ingin-jadi-anggota-dpd-ri-segini-suara-yang-harus-dipenuhi?_page=2 diunduh hari selasa, 17 April 2018