

REFLEKSI TERHADAP HUBUNGAN LEGISLASI: DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Iswantoro**

**Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, E-mail: iswan_uin@yahoo.com

Info Artikel

Masuk: 10/9/2018.

Revisi: 20/9/2018.

Diterima: 25/9/2018.

Terbit: 15/12/2018.

Keywords:

Authority of Legislation,
Regional Representative Council
and House of Representatives.

Kata Kunci:

Kewenangan Legislasi, Dewan
Perwakilan Daerah, dan Dewan
Perwakilan Rakyat.

P-ISSN: 1412-310x

E-ISSN: xxxxxxxx

Abstract

The journey of the Regional Representative Council (DPD) in the constitution is considered to still not compensate for the dynamics of proliferation of legislation. The reason is that the function of the DPD with the DPR in the field of legislation has been tugging and there has been intense competition in the formation of legislation, on the one hand the existence of the DPR as an institution holding a legislative function born earlier is considered to dominate the formation of legislation. On the other hand, the existence of the DPD as a new institution that is also given a legislative function, its authority is considered to be too small when compared to the authority of the DPR in the process of establishing legislation. Even the DPD is considered to add to the problem of over regulation in Indonesian legislation. Borrowing the term Richard Susskind mentions that hyper regulations or obesity are legal and over regulation. This situation led to the implementation of the DPD's legislative function not being optimal because it tends to be half-hearted. In other words, the existence of the DPD as the holder of legislative power is still under the shadow of the DPR, so it has not been taken into account in the process of establishing legislation in Indonesia, even though it has been corrected by the Constitutional Court through Decision of the Constitutional Court Number 92/PUU-X/2012 and Decision Constitutional Court Number 15/ PUU-XIII/2015, but the decision was ignored.

Abstrak

Perjalanan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam ketatanegaraan dianggap masih belum mengimbangi dinamika proliferasi legislasi. Penyebabnya adalah fungsi DPD dengan DPR di bidang legislasi mengalami tarik ulur dan terjadi persaingan ketat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di satu sisi keberadaan DPR sebagai lembaga pemegang fungsi legislasi yang lahir lebih dahulu dianggap mendominasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Sisi lain, keberadaan DPD sebagai lembaga baru yang juga diberi fungsi legislasi, kewenangannya dianggap masih terlalu kecil jika dibandingkan dengan kewenangan DPR dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahkan DPD dianggap akan menambah permasalahan *over regulasi* dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Meminjam istilah Richard Susskind menyebutkan bahwa hyper regulations atau obesitas hukum dan *over rugulation*. Keadaan tersebut menyebabkan pelaksanaan fungsi legislasi DPD tidak optimal karena cenderung setengah hati. Dengan kata lain, keberadaan DPD sebagai pemegang kekuasaan legislasi masih di bawah bayang-bayang DPR, sehingga belum diperhitungkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, walaupun sudah diluruskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUUXIII/2015, namun putusan tersebut tidak dihiraukan.

PENDAHULUAN

Perjalanan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam ketatanegaraan dianggap masih belum mengimbangi dinamika proliferasi legislasi. Penyebabnya adalah fungsi DPD dengan DPR di bidang legislasi mengalami tarik ulur dan terjadi persaingan ketat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, di satu sisi keberadaan DPR sebagai lembaga pemegang fungsi legislasi yang lahir lebih dahulu dianggap mendominasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Sisi lain, keberadaan DPD sebagai lembaga baru yang juga diberi fungsi legislasi, kewenangannya dianggap masih terlalu kecil jika dibandingkan dengan kewenangan DPR dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.¹ Bahkan DPD dianggap akan menambah permasalahan *over regulasi* dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Meminjam istilah Richard Susskind menyebutkan bahwa *hyper regulations* atau obesitas hukum dan *over rugulation*.²

Khawatiran tersebut berdasar karena penyusunan regulasi yang dilakukan secara TSM (tidak terstruktur dan tidak sistematis namun masif) dan regulasi yang saling tumpang (dan tumbang) tindih (serta menindih) merupakan faktor akut yang justru melahirkan ke (tidak) pastian hukum, kesenjangan perlakuan dihadapan hukum, dan alienisasi HAM.³ Dalam kurun 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945, Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen dan peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163 peraturan.⁴

Keadaan tersebut menyebabkan pelaksanaan fungsi legislasi DPD tidak optimal karena cenderung setengah hati. Dengan kata lain, keberadaan DPD sebagai pemegang kekuasaan legislasi masih di bawah bayang-bayang DPR, sehingga belum diperhitungkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, walaupun sudah diluruskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015, namun putusan tersebut tidak dihiraukan. Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final,⁵ tapi fakta menunjukkan bahwa putusan final MK sering tidak direspon positif oleh lembaga negara lain, putusan final tidak jarang memperoleh tantangan sengit dari segelintir aktor-aktor negara non-yudisial.⁶ Meminjam pendapat Hamilton, lembaga yudikatif merupakan cabang yang paling lemah, bahkan untuk dapat mengeksekusi putusannya, peradilan harus dibantu oleh cabang eksekutif dan legislatif, karena eksekutif memiliki pedang (senjata), sedangkan legislatif menentukan atas keuangan negara (dompet). Sebaliknya, cabang yudikatif (*judiciary power*) hanya berwenang memutus perkara.⁷ Beberapa negara, kondisi ini cenderung merepresentasikan krisis konstitusional. Akibatnya, putusan MK tidak implementatif

¹Hernadi Affandi, "Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Padjajaran Ilmu Hukum*, Vol.1 No.1 Tahun 2014.

²Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4, April 2016.

³Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017*. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, p. 10.

⁴Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perda di Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

⁵Lihat Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Baca juga Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

⁶Fajar Laksono Soeroso, "Pembangkangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian Putusan Nomor 153/G/2011/PTUN_JKT" *Jurnal Yudisial Komisi Yudisial*, Vol.6 No.3 Desember Tahun 2013, p.228.

⁷Alexander Hamilton, 1995, *Federalist 78. In The Federalist Papers*, New York: Mentor, p. 30.

karena selalu dihadang oleh kompleksitas permasalahan yang mengemuka di tahap aplikasi putusan final.⁸

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. Bahkan keinginan tersebut pernah diwujudkan melalui usul perubahan terhadap pasal terkait dengan DPD. Upaya tersebut tidak berhasil karena tidak mendapatkan dukungan suara minimal untuk terjalinya perubahan UUD 1945. Namun demikian, keinginan tersebut terus digulirkan sampai dengan menguji UUMD3 ke Mahkamah Konstitusi.⁹ Pasal 24C UUD NRI 1945¹⁰ menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap konstitusi, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi, pengawal demokrasi dan sebagai pelindung hak asasi manusia,¹¹ sedangkan Pataniari Siahaan menambahkan bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir dan Penguji Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar (*the final judicial interpreter of the constitution*).¹² Langkah tersebut merupakan langkah konstitusional yang digulirkan untuk mencari dukungan dan formula yang tepat untuk memperkuat fungsi legislasi ke depan. Langkah tersebut merupakan penguatkan jalan ke Amandemen kelima, selain karena terdapat harapan besar bahwa amandemen ini sebagai penyempurna amandemen sebelumnya, amandemen kelima juga adalah proses reformasi konstitusi terakhir yang semata-mata diserahkan kepada mekanisme kerja MPR.¹³

PEMBAHASAN

Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Menurut Undang-Undang Dasar

Sepanjang sejarah yang tercatat, sistem perwakilan rakyat telah dikenal dan berkembang sejak masa Yunani Sebelum Masehi dan terus berkembang hingga sekarang ini. Pada masa Yunani, organisasi negara kota Yunani SM pada umumnya terdiri dari seorang raja atau penguasa sebagai kepala pemerintah, sebuah dewan penasihat penguasa, dan sebuah permusyawaratan rakyat. Di negara kota Sparta dewan penasihat itu dinamakan *Gerousia* dan badan permusyawaratan rakyat/polis disebut *Apella* yang di Athena disebut *Ekklesia*. Secara formal setiap warga negara kota Athena adalah anggota *Ekklesia* (artinya mereka yang dipanggil) atau lengkapnya *Ekklesia tou dimou* (permusyawaratan polis). Setiap anggota *Ekklesia* berhak untuk didengar, serta ikut dalam pemungutan suara. Masalah yang dibicarakan mencakup semua masalah yang terkait dengan kehidupan rakyat, misalnya pengalokasian dana untuk bangunan umum, tempat-tempat ibadat, patung-patung, jalan jalan, kapal-kapal, masalah perang dan damai, perjanjian dengan negara lain,

⁸Inosentius Samsul, 2009, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, p. 4. Baca juga Dri Utari Christina R dan Ismail Hasani (Ed), 2013, *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI: Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Jakarta: Setara Press, p. 3.

⁹Udiyo Basuki, "Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi", *Jurnal Panggung Hukum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia*, Vol.1 No.1 Januari 2015.

¹⁰Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹¹Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konpress, p. 156.

¹²Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, p. 78

¹³Kiki Syahnakri, "Menyoal Lagi Amandemen UUD 1945", *Kompas*, 24 Pebruari 2009, p. 3.

pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum, dan juga masalah pemilihan para pejabat, pengawasan dan penghukuman mereka, dan lain-lain.¹⁴

Konsep perwakilan rakyat ini terus berkembang dan memiliki beberapa corak yang berbeda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada garis besarnya paling tidak ada dua konsep yang menonjol dalam pemikiran Barat mengenai sistem perwakilan, yaitu *pertama*; konsep yang terkait dengan hubungan antara lembaga perwakilan dengan pemerintah. Sehubungan dengan hal tersebut ada dua konsep yang berkembang yaitu, pertama; lembaga perwakilan dimaksudkan untuk mengekang dan mencegah tindakan sewenang-wenang raja terhadap rakyat. Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan raja terhadap rakyat, kedua; lembaga perwakilan rakyat dimaksudkan untuk menggantikan sistem demokrasi langsung, sehingga melalui lembaga perwakilannya masyarakat dapat berpartisipasi dalam penentuan masalah-masalah kenegaraan.¹⁵

Konsep *kedua*, terkait dengan hubungan lembaga perwakilan dengan rakyatnya, yang dalam hal ini berkembang dua konsep, yaitu pertama; wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan tidak tergantung pada kehendak atau instruksi dari mereka yang memilihnya artinya para wakil itu bebas untuk bertindak dan membuat kebijaksanaan nasional berdasarkan keyakinannya sendiri. Menurut konsep ini, para wakil terpilih bukanlah untuk membela/mengurus kepentingan para pemilihnya saja tetapi untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Inggris dan Perancis, juga Jerman menganut konsep ini. Kedua; didasarkan pada teori kedaulatan rakyat yang mengajarkan bahwa para wakil dalam lembaga perwakilan hanya merupakan perantara saja (*the people's agents*). Karena para wakil itu harus mengikuti instruksi para pemilihnya atau rakyat. Amerika Serikat termasuk penganut konsep yang kedua ini.¹⁶

Pergantian Orde Baru ke Orde Reformasi dimulai dengan disampaikannya pernyataan pengunduran diri penguasa orde baru Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara Jakarta. Pada saat itu juga diadakan pengambilan sumpah B.J. Habibie menjadi Presiden Republik Indonesia. Presiden Habibie mengemukakan akan mempercepat pemilihan umum dan memangkas masa jabatannya dari tahun 2002 menjadi 1999. Pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 1999 juga merupakan amanat dan MPR berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999, yaitu Perubahan Pertama yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2002. Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia *Ad Hoc* (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yaitu:¹⁷

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

¹⁴Mastur, "Rekonstruksi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Berbasis Penguatan Sistem Bikameral", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2017, p. 100-130.

¹⁵*Ibid.*

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Abdul Kadir Jaelani, Haeratus dan Soeleman Djaiz B, "Pengaturan Kepariwisata Halal di Nusatenggara Barat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-Xiii/2015", *Jurnal Jatismara*, Vol. 33 No. 3 November 2018.

4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh).
5. Melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

Melihat hasil dalam persidangan, terdapat perbedaan mengenai jumlah kamar dalam parlemen, dimana jika kewenangan parlemen dianalisis dari seluruh fungsi-fungsinya (*representative assemblies dan deliberative assemblies*) maka struktur parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yaitu DPR, DPD, dan MPR. Memperhatikan sistem perwakilan rakyat yang dianut setelah perubahan UUD 1945, telah mengandung semangat demokrasi yang cukup kuat. Hal ini terbukti dengan adanya penegasan mekanisme rekrutmen anggota lembaga perwakilan yang seluruhnya dipilih melalui mekanisme yang sangat demokratis yaitu seluruhnya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Demikian juga tercermin dalam upaya memperkuat posisi lembaga perwakilan (DPR dan DPD) dengan menegaskan fungsi-fungsi lembaga perwakilan dalam bidang legislasi dan anggaran yang lebih tegas. Disamping itu pemberian hak-hak DPR dan DPD yang dijamin UUD untuk mengawasi Presiden/pemerintah serta keterlibatan lembaga perwakilan dalam penentuan kebijakan administrasi pemerintahan tertentu, menunjukkan bahwa fungsi lembaga perwakilan telah menembus masalah-masalah administratif bahkan pada beberapa fungsi yudikatif yaitu menuntut pemberhentian Presiden setelah melalui penyidikan oleh DPR serta penentuan hakim agung dan hakim konstitusi. Tetapi pada sisi lain, kewenangan MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dikurangi yaitu hanya pada fungsi legislasi pada tataran perubahan dan penetapan undang-undang dasar dan fungsi administratif dalam pelantikan Presiden serta pemilihan Presiden atau wakil presiden dalam hal-hal tertentu. Pada sisi lain dengan jaminan hak-hak asasi manusia yang diatur dalam undang-undang dasar memberikan hak-hak politik yang lebih nyata dan transparan kepada rakyat dalam melakukan akses terhadap pemerintahan baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan rakyat yang ada.¹⁸

Perubahan UUD 1945 membawa perubahan yang cukup mendasar mengenai sistem perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia. Paling tidak ada tiga aspek mendasar mengenai lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945, yaitu; mengenai struktur kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, fungsi dan kewenangannya serta pengisian anggota lembaga perwakilan. Ada tiga lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. MPR memiliki fungsi yang sama sekali berbeda dengan DPR dan DPD, sedangkan DPR dan DPD sendiri memiliki fungsi yang hampir sama, hanya saja DPD memiliki fungsi dan peran yang terbatas. Jika dilihat dari jumlah lembaga perwakilan rakyat maka sistem perwakilan yang dianut bukanlah sistem bikameral karena ada tiga lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan jika melihat hanya DPR dan DPD maka kedua lembaga perwakilan ini merupakan bentuk sistem bikameral akan tetapi bukan sistem bikameral yang murni (*strong bicameral*). Keanggotaan DPR adalah representasi rakyat di seluruh Indonesia secara proporsional melalui partai politik (*political representation*) dan DPD sebagai representasi dari daerah (daerah provinsi) dari seluruh Indonesia (*regional representation*) memiliki posisi yang sama sebagaimana tercermin dalam jumlah anggota DPD yang sama banyaknya dari setiap provinsi.

Memperhatikan tugas dan kewenangan MPR dalam UUD 1945, sebagai lembaga perwakilan, MPR hanya memiliki tiga fungsi yang pokok yaitu; fungsi legislasi yaitu melakukan perubahan dan atau menetapkan undang-undang dasar, fungsi administratif, yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden serta memilih/mengangkat Presiden atau Wakil Presiden dalam hal-hal tertentu, serta fungsi yudikatif yaitu memutuskan untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden

¹⁸Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, p.139.

atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang diusulkan oleh DPR. Dengan demikian dibanding dengan sebelum perubahan UUD 1945, kewenangan dari MPR menjadi sangat terbatas dan limitatif. Walaupun demikian kewenangan MPR merubah dan menetapkan undang-undang dasar serta memberhentikan serta mengangkat dan memilih presiden atau wakil presiden dalam hal-hal tertentu menunjukkan adanya kewenangan besar yang dimiliki MPR. Hal ini adalah wajar karena MPR adalah gabungan dari seluruh anggota DPR dan DPD.¹⁹

Pembentukan DPD sebagai lembaga negara baru diberikan kewenangan dalam fungsi legislasi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang kemudian melahirkan persoalan terkait siapa lembaga pembentuk undang-undang di Indonesia. Sebelum Perubahan UUD 1945, secara tegas dinyatakan bahwa pembentuk undang-undang adalah Presiden dan DPR. Pembagian wewenang membentuk undang-undang sangat jelas, sehingga tidak pernah memunculkan persoalan ketatanegaraan. Persoalan yang muncul pada waktu bukan berkaitan dengan wewenang, melainkan persoalan pelaksanaan kewenangan yang sudah dimiliki, khususnya oleh DPR. Pada waktu itu, DPR belum dianggap berdaya sebagai lembaga yang melaksanakan fungsi legislasi, sehingga dianggap sebagai lembaga pemberi stempel atas semua rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, pada waktu itu juga belum ada perebutan kewenangan terkait fungsi legislasi.²⁰

Pasca perubahan UUD Tahun 1945, persoalan justru muncul dengan terbentuknya lembaga baru DPD, yang mendapatkan fungsi legislasi mendampingi DPR yang sudah lebih dulu lahir. MPR sebagai lembaga pengubah UUD 1945 melahirkan DPD dengan melakukan perubahan unsur utusan daerah yang semula pelengkap anggota DPR di dalam keanggotaan MPR. Kemunculan DPD lebih ditujukan untuk membantu tugas dan fungsi DPR dalam proses pembentukan undang-undang, oleh karena itu pemberian fungsi legislasi kepada DPD dianggap belum sepenuh hati.²¹

UUD hasil perubahan sebenarnya tidak menyebutkan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan pembentukan perundang-undangan, untuk memperkuat sistem presidensial sebagai penguatan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan amanat kepada pemerintah sebagai salah satu pemegang kekuasaan legislasi di Indonesia. Fungsi legislasi kemudian dipersoalkan oleh DPD karena tidak dianggap seimbang dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR, bahkan persoalan keseimbangan fungsi legislasi dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012 menegaskan bahwa, DPD RI mempunyai kewenangan yang setara dengan Pemerintah dan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi terkait dengan otonomi daerah, hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU APBN.²²

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

¹⁹Mastur, "Rekonstruksi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Berbasis Penguatan Sistem Bikameral", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2017, p. 135.

²⁰ Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember 2014, p. 347-348.

²¹ Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol. 24 No. 1 Tahun 2017, p. 2-3.

²²Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.

MPR,DPR dan DPD, bahkan pemerintahan daerah dan DPRD. Secara khusus, lembaga yang berwenang dalam pembentukan undang-undang justru menimbulkan masalah, karena ketidaktegasan rumusan UUD 1945. Hal itu kemudian dianggap sebagai sumber persoalan terkait dengan lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara berturut-turut beberapa lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum tertentu sebagai berikut:²³

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).

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

No	Lembaga	Jenis PPU	Dasar Hukum	Keterangan
1.	MPR	Undang-Undang Dasar	Pasal 3 ayat (1)	Mengubah dan Menetapkan
		Keputusan MPR	Pasal 7B ayat (7)	Mengambil dan Menyetujui
2.	Presiden	Undang-Undang	Pasal 5 ayat (1)	Mengajukan RUU
			Pasal 20 ayat (2)	Membahas dan Menyetujui bersama DPR.
			Pasal 20 ayat (4)	Mengesahkan RUU
		Peraturan Pemerintah	Pasal 5 ayat (2)	Menetapkan
	Perpu	Pasal 22 ayat (1)	Menetapkan	
3.	DPR	Undang-Undang	Pasal 20 ayat (1)	Membentuk
			Pasal 20 ayat (2)	Membahas dan Menyetujui bersama Presiden.
		Perpu	Pasal 22 ayat (2)	Memberikan Persetujuan
4.	DPD	Undang-Undang	Pasal 22D ayat (1)	Dapat Mengajukan RUU ke DPR terkait Otda.
			Pasal 22 ayat (2)	Ikut membahas RUU.

Tabel tersebut menunjukkan bahwa kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang sangat terbatas jika dibandingkan dengan DPR, DPD hanya diberikan fungsi untuk mengajukan RUU kepada DPR dan ikut membahasnya. Sementara itu DPR memiliki wewenang merencanakan, menyusun dan membahas RUU, memberikan persetujuan terhadap Perpu. Dengan demikian design awal DPD dalam UUD 1945, sudah membatasi kewenangan DPD. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa walaupun DPD mempunyai kewenangan terbatas seputar kepentingan daerah, akan tetapi dapat dikatakan bahwa DPD mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu DPD mempunyai fungsi penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPR dalam fungsi legislasi atau disebut juga sebagai co-legislator, daripada legislator sepenuhnya. Berkaitan dengan pelaksanaan fungsi legislasi, kedudukan DPD perlu ditempatkan secara tepat dalam proses 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, sebagaimana diamanatkan

²³Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.

dalam Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan.

Ide pemikiran dari lahirnya DPD sebagai kamar baru dalam sistem parlemen di Indonesia yaitu untuk memberikan sebuah *double check* sehingga lebih representatif terhadap kepentingan rakyat. Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka meningkatkan peran dan tanggung jawab lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah untuk mengembangkan kehidupan demokrasi, menjamin keterwakilan rakyat dan daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang lembaga, serta mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif, serta meningkatkan kualitas, produktivitas, dan kinerja anggota lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah demi mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.²⁴

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 salah satu pendapat Mahkamah Konstitusi adalah bahwa salah satu perubahan UUD 1945 yang mendasar adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu perubahan dari “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut membawa implikasi konstitusional yang mendalam yang tercermin pada sistem penyelenggaraan kekuasaan negara setelah perubahan. Jika kedaulatan rakyat sebelum perubahan dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka setelah perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar yang di dalamnya diatur mekanisme penyelenggaraan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Dalam hal ini, DPR, DPD, dan Presiden menyelenggarakan kedaulatan rakyat di bidang legislasi sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Oleh karena seluruh aspek penyelenggaraan negara dalam bidang legislasi berdasarkan kedaulatan rakyat harus merujuk ketentuan Undang-Undang Dasar maka sistem yang hendak dibangun adalah sistem konstitusional, yaitu sistem penyelenggaraan negara yang berdasarkan pada ketentuan konstitusi. Sistem konstitusional yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan dimuat dalam Penjelasan Umum “Sistem Pemerintahan Negara” angka II. Dalam sistem konstitusional, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa dan saling mengimbangi dan membatasi antara satu dan yang lainnya berdasar ketentuan Undang-Undang Dasar. Sistem demikian membawa konsekuensi konstitusional pada tingkat penerapan dan penyelenggaraan kekuasaan negara, antara lain, terhadap struktur, mekanisme, dan hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.²⁵

Namun demikian, UU MD3 yang dibentuk pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, sebagai pengganti 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 tetap saja memuat ketentuan pasalpasal yang mereduksi, menegaskan, mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi.²⁶

²⁴Saldi Isra & Zainal Arifin Mochtar, 2007, “*Konsep Ideal Bikameral Yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia*”, *Laporan Kajian, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment (PRIDE)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD bekerja sama dengan UNDP, p. 85-90.

²⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Baca juga Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, p. 23-30.

²⁶Yenny AS, “Fungsi legislasi DPD RI Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012”, *Jurnal Lex Publika*, Vol 1, No1, Januari 2014.

Pelaksanaan Fungsi Legislasi pada Masa yang Akan Datang

Memaksimalkan Peran DPD dalam Proses Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD juga diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dan pengelolaan negara, sesuai ruang lingkup tugas fungsi DPD sebagai lembaga legislatif, yakni membentuk undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan, serta mengambil putusan mengenai besar dan penggunaan anggaran negara (terutama untuk kebutuhan daerah-daerah).²⁷

Merujuk payung hukum, Pasal 22D UUD 1945 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.²⁸

Sesuai tugas dan wewenang DPD yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, maka materi usulan RUU yang disusun DPD kepada DPR adalah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Usulan RUU dari DPD tersebut disusun mendasarkan kepada visi sebagai berikut.²⁹

1. Mendorong perkembangan demokrasi, keterbukaan, dan akuntabilitas di daerah dan pusat.
2. Melindungi dan mengarahkan hasil eksploitasi sumber daya daerah untuk kemajuan dan kesejahteraan daerah.
3. Mengatur sumbangsih hasil eksploitasi sumber daya daerah untuk kepentingan negara secara demokratis dan adil.
4. Meningkatkan penghargaan dan penghormatan hukum agama, hukum adat, serta masyarakat adat yang hidup dan berkembang di daerah.
5. Meningkatkan peran daerah-daerah dalam memajukan dan memperkuat negara.
6. Meningkatkan hubungan Daerah dan Pusat yang adil dan demokratis.
7. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam bingkai NKRI.

Lebih lanjut secara konstitusional DPD ikut membahas bersama DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan

²⁷Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", *Laporan Penelitian*, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, p. 1.

²⁸*Ibid.*

²⁹Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017, p. 15-26.

pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.³⁰

Sebagai lembaga aspirasi daerah, DPD seyogyanya menempatkan hukum dengan melihat tuntutan desentralisasi daerah, dengan menciptakan suatu harmonisasi yang menyeluruh antara peraturan perundang-undangan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Artinya penataan mekanisme pengelolaan kebijakan dengan kewenangan yang lebih besar harus diberikan masyarakat dan daerah. Jika dikontekskan dengan filosofi lahirnya DPD sebagai lembaga penyalur aspirasi daerah akan ada pijakan yuridis secara konstitusional untuk dapat melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah.³¹

DPD Memegang Kekuasaan Membentuk Undang-Undang.

Kelemahan DPD sebagai pemegang fungsi legislasi dapat diperbaiki dan diperkuat dengan penempatan DPD sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPD juga menjadi pihak yang memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang dengan DPR dan Presiden. Fungsi tersebut semestinya meliputi semua tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana halnya presiden dan DPR, kecuali melakukan pengesahan dan pengundangan. Oleh karenanya, 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 sebenarnya bukan hanya sebagai lembaga pembantu DPR.

DPD Memberikan Persetujuan Bersama atas RUU

Langkah lain yang penting adalah suatu RUU yang sudah dibahas bersama oleh Presiden, DPR dan DPD semestinya diberikan persetujuan terlebih dahulu oleh 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. Untuk mewujudkannya diperlukan amandemen ketentuan-ketentuan mengenai DPD dalam UUD 1945.

DPR		DPD		Usul Perubahan
19	(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.**) (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**) (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)	22C	(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	TETAP

³⁰Enny Nurbaningsih, dkk, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, p.1-5.

³¹ *Ibid.*

			dalam setahun.***) (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)	
20	<p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*)</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*</p> <p>(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.*)</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*</p> <p>(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.**)</p>	22D	<p>(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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***)</p> <p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.***)</p> <p>(3) 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</p>	<p>(1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang.)</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama</p> <p>(3) Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan usul rancangan undang-undang</p> <p>(5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Daerah dalam persidangan yang berikut.</p> <p>(6) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.</p>

			Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)	
			(4) Anggota dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)	
20A	<p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**)</p> <p>(2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**)</p> <p>(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.**)</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)</p>			
21	Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)			
22	<p>(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</p> <p>(2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.</p> <p>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.</p>			

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas, keberadaan DPD 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 DPR. Alasannya karena DPD diberikan sedikit kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu. Akibatnya keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru di bawah bayang-bayang DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.

Ketimpangan kewenangan legislasi antara DPD dan DPR, semestinya segera mendapatkan perhatian dengan melakukan perubahan undang-undang terkait. Terlebih setelah beberapa kali putusan Mahkamah Konstitusi, kewenangan DPD diperkuat sehingga menjadi seimbang dengan DPR dalam undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kesempatan ini perlu segera direspon oleh DPD agar keluhan selama ini terkait kewenangan DPD dalam bidang legislasi yang amat terbatas tidak terjadi pada masa yang akan datang. Selain itu kewenangan tersebut harus dijalankan secara konsekuen dan konsisten.

REFERENCES

- Affandi, Hernadi, "Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Padjajaran Ilmu Hukum*, Vol.1 No.1 Tahun 2014.
- Ant.T.T., Andi Sandi, "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konpress.
- _____, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Astomo, Putera, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Basuki, Udiyo, "Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi", *Jurnal Panggung Hukum Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia*, Vol.1 No.1 Januari 2015.
- Chandranegara, Ibnu Sina, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017, hlm. 2-3.
- Christina R, Dri Utari dan Ismail Hasani (Ed), 2013, *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI: Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Setara Press, Jakarta.
- Hamilton, Alexander, 1995, *Federalist 78. In The Federalist Papers*, Mentor, New York.
- Isra, Saldi & Zainal Arifin Mochtar, 2007, "Konsep Ideal Bikameral Yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia", *Laporan Kajian, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment (PRIDE)*, Sekretariat Jenderal DPD bekerja sama dengan UNDP, Jakarta.
- Jaelani, Abdul Kadir, Haeratun dan Soeleman Djaiz B, "Pengaturan Kepariwisata Halal di Nusatenggara Barat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-Xiii/2015", *Jurnal Jatismara*, Vol. 33 No. 3 November 2018.
- Mastur, "Rekonstruksi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Berbasis Penguatan Sistem Bikameral", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2017.
- Nurbaningsih, Enny, dkk, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

- _____, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", *Laporan Penelitian*, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Purawan, Akhmad Adi, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Baca juga Patrialis Akbar, 2013, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.
- Samsul, Inosentius, 2009, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Setiadi, Wicipto, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017*.
- Soeroso, Fajar Laksono, "Pembangkangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi: Kajian Putusan Nomor 153/G/2011/PTUN_JKT" *Jurnal Yudisial Komisi Yudisial*, Vol.6 No.3 Desember Tahun 2013.
- Sururi, Ahmad, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017.
- Syahnakri, Kiki, "Menyoal Lagi Amandemen UUD 1945", *Kompas*, 24 Pebruari 2009.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Yenny AS, "Fungsi legislasi DPD RI Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012", *Jurnal Lex Publika*, Vol 1, No1, Januari 2014.