



PUTUSAN
Nomor 92/PUU-X/2012

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh:

[1.2] Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dalam hal ini diwakili oleh:

1. Nama : **H. Irman Gusman, S.E., M.B.A.**
Jabatan : Ketua DPD
Alamat : Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 6, Jakarta,
10270
2. Nama : **Dr. La Ode Ida**
Jabatan : Wakil Ketua DPD
Alamat : Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 6, Jakarta,
10270
3. Nama : **Gusti Kanjeng Ratu Hemas**
Jabatan : Wakil Ketua DPD
Alamat : Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 6, Jakarta,
10270

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 14 Mei 2012 memberi kuasa kepada: 1) **Dr. Todung Mulya Lubis, S.H., LL.M.**; 2) **Dr. Maqdir Ismail, S.H., LL.M.**; 3) **Muspani, S.H.**; 4) **Alexander Lay, S.H., LL.M.**; 5) **Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.**; dan 6) **Najmu Laila, S.H.**, para advokat/kuasa hukum yang memilih domisili hukum di kantor Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Jalan

Jenderal Gatot Subroto Nomor 6, Jakarta, 10270, baik bertindak sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

- [1.3]** Membaca permohonan Pemohon;
 Mendengar keterangan Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Mendengar dan membaca keterangan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 Mendengar dan membaca keterangan Saksi/Ahli Pemohon;
 Membaca keterangan *ad informandum* Pemohon;
 Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
 Membaca kesimpulan Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 14 September 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 14 September 2012 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 320/PAN.MK/2012 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 92/PUU-X/2012 pada tanggal 17 September 2012 yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 8 Oktober 2012, yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. PERSYARATAN FORMIL PENGAJUAN PERMOHONAN

A.1. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Perubahan UUD 1945 telah menciptakan sebuah lembaga baru yang berfungsi untuk mengawal konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut “**MK**”, sebagaimana tertuang dalam Pasal 7B, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C UUD 1945, yang diatur lebih lanjut

dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5266), selanjutnya disebut "**UU MK**" (**bukti P-5**).

2. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar..."

3. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK menyatakan:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,"*

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076), selanjutnya disebut "**UU KK**" menyatakan:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"*

4. Bahwa mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, MK **berwenang** untuk melakukan **pengujian konstitusionalitas suatu Undang-Undang** terhadap UUD 1945.

5. Dalam hal ini, Pemohon memohon agar MK melakukan pengujian terhadap:
 - a. UU MD3, yaitu Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), dan 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5); dan

- b. UU P3, yaitu Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) .

A.2. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

6. Dimilikinya kedudukan hukum/*legal standing* merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap Pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 kepada MK sebagaimana diatur di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Pasal 51 ayat (1) UU MK:

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap **hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan** oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:*

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. **lembaga negara.**”*

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK:

*“Yang dimaksud dengan **“hak konstitusional”** adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945.”*

7. Mengacu pada ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yaitu (i) terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, dan (ii) adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.
8. Oleh karena itu, Pemohon akan menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam mengajukan permohonan dalam perkara *a quo*, sebagai berikut:

9. Pertama, kualifikasi sebagai Pemohon. Bahwa kualifikasi Pemohon adalah sebagai **Lembaga Negara**, yang dalam hal ini diwakili oleh (1) H. Irman Gusman S.E., MBA, (2) Dr. La Ode Ida, Wakil Ketua DPD, dan (3) Gusti Kanjeng Ratu Hemas, selaku Pimpinan DPD yang bertindak untuk dan atas nama DPD berdasarkan Pasal 236 ayat (1) huruf f UU MD3 dan sesuai dengan Keputusan Sidang Paripurna DPD tanggal 5 April 2012 (vide bukti P-3).

Pasal 236 ayat (1) huruf f UU MD3:

(1) Pimpinan DPD bertugas: (1) Pimpinan DPD bertugas:

- a. ..
- b. ..
- c. ..

f. Mewakili DPD di pengadilan;

10. Kedua, kerugian konstitusional Pemohon. Mengenai parameter kerugian konstitusional, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat di dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

11. Dalam hal ini, Pemohon memiliki kewenangan konstitusional di bidang legislasi untuk "Dapat Mengajukan Rancangan Undang-Undang" yang

diberikan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dan kewenangan konstitusional untuk “Ikut Membahas Rancangan Undang-Undang” yang diberikan oleh Pasal 22D ayat (2) *juncto* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

12. Bahwa Pemohon sebagai lembaga negara, secara konstitusional telah dirugikan pemenuhan kewenangan konstitusionalnya untuk menjunjung tinggi dan menaati hukum yang didepositifkan di dalam Undang-Undang *a quo*, oleh karena:

- a. Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan (e) UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3 telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR;
- b. Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU MD3 secara sistematis mengurangi kewenangan Pemohon sejak awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang;
- c. Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3 telah mendistorsi Rancangan Undang-Undang Pemohon menjadi Rancangan Undang-Undang Usul DPR;
- d. Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU P3 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional;
- e. Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 46 ayat (1) UU P3 telah merendahkan kedudukan Pemohon menjadi lembaga yang sub-ordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional Pemohon untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang;
- f. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3 tidak mengikutsertakan Pemohon dalam seluruh proses pembahasan Rancangan Undang-Undang yang menjadi kewenangan konstitusional Pemohon;
- g. Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f dan huruf g dan Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3 dan Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 telah mereduksi kewenangan konstitusional Pemohon untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan sebagai produk dari mekanisme ikut membahas suatu Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan kewenangannya; dan

- h. Pasal 150 ayat (3) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (3) UU P3 telah meniadakan kewenangan Pemohon dalam pengajuan dan pembahasan Daftar Inventaris Masalah yang justru merupakan "inti" dari pembahasan rancangan undang-undang;
 - i. Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU MD3, serta Pasal 68 ayat (5) UU P3 telah mereduksi kewenangan Pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan Rancangan Undang-Undang tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon;
 - j. Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU MD3, serta Pasal 68 ayat (2) huruf c dan d, dan ayat (4) huruf a dan Pasal 69 ayat (1) huruf a dan b, serta ayat (3) UU P3 merugikan kewenangan Pemohon karena setiap Rancangan Undang-Undang sepanjang yang berkaitan dengan Rancangan Undang-Undang kewenangan Pemohon seharusnya dibahas oleh DPR yang diwakili oleh alat kelengkapan DPR *in casu* bukan fraksi, Presiden yang diwakili oleh menteri yang ditunjuk, dan Pemohon yang diwakili oleh alat kelengkapan Pemohon.
13. Bahwa kewenangan-kewenangan konstitusional Pemohon tersebut telah sangat dirugikan dengan berlakunya UU MD3 dan UU P3. Kerugian tersebut bersifat aktual sebagai akibat langsung karena berlakunya kedua Undang-Undang tersebut. Oleh karena itu, dengan dikabulkannya permohonan ini oleh MK sebagai *the sole interpreter of constitution* dan pengawal konstitusi maka kerugian kewenangan konstitusional Pemohon tidak akan terjadi lagi.
14. Berdasarkan uraian di atas, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang dalam perkara *a quo*. Adapun kerugian-kerugian yang dimaksud akan diuraikan secara lebih mendetail di dalam alasan-alasan pengujian permohonan ini.

B. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN PENGUJIAN UU MD3 DAN UU P3

Memaknai Norma-Norma dalam UUD 1945 yang Terkait dengan Kewenangan Legislasi Pemohon

15. Sebelum Pemohon menguraikan alasan-alasan permohonan pengujian UU MD3 dan UU P3, Pemohon terlebih dahulu akan mengemukakan

pemaknaan terhadap norma-norma dalam UUD 1945 yang terkait dengan kewenangan legislasi Pemohon sebagai landasan Pemohon dalam mengajukan permohonan dalam perkara *a quo*.

16. UUD 1945 hasil perubahan telah melahirkan Pemohon sebagai lembaga baru yang anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum dan menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sekaligus sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya mempunyai kewenangan konstitusional tersendiri. Kelahiran Pemohon bertujuan untuk menjembatani aspirasi daerah dengan kebijakan pembangunan nasional. Pemohon diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut juga dimaknai sebagai optimalisasi lembaga perwakilan di Indonesia sekaligus prasyarat agar terjadinya mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri.
17. Optimalisasi fungsi legislasi Pemohon sebagaimana mandat UUD 1945 dalam pengajuan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang tertentu menjadi sangat penting. Hal tersebut selain karena untuk mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan, juga agar tidak terjadi apa yang dikatakan A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul "*The Evolution of Parliament*" bahwa Dewan Perwakilan Rakyat atau apapun sebutannya, ternyata lahirnya bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal (*Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feudal system*).
18. Di negara-negara barat sampai pada pertengahan abad ke 14, rakyat tidak lebih dari objek penguasa yang absolut. Sejalan dengan perjuangan manusia untuk diakui sebagai manusia yang mempunyai hak, yang pada awalnya banyak dipengaruhi pemikiran John Locke, pembentukan suatu badan perwakilan semakin menjadi kenyataan. Pada awalnya penentuan siapa yang akan duduk di lembaga perwakilan tersebut dilakukan dengan cara pengangkatan. Sejarah telah mencatat bahwa awalnya, *House of Commons* yang sering dianggap sebagai parlemen pertama di dunia (Inggris) anggotanya diangkat (Ivor Jennings; 1969:19).

19. Saat ini di Indonesia, anggota Pemohon dipilih secara langsung, yakni sebanyak 4 orang dari setiap provinsi. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi politiknya sungguh kuat melebihi anggota DPR yang dipilih dari sebagian wilayah provinsi yang disebut daerah pemilihan. Legitimasi politik yang kuat tersebut seharusnya sejalan dengan kewenangan yang dimiliki agar sesuai dengan harapan/ekspektasi konstituensinya. Selama ini ekspektasi konstituen tersebut terhadang dengan pereduksian kewenangan Pemohon dalam UU MD3 dan UU P3 yang mengatur secara bertentangan dengan mandat UUD 1945.
20. UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada Pemohon sebagai lembaga negara untuk **“Dapat Mengajukan Rancangan Undang-Undang”**, selanjutnya disebut RUU, yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu, kepada Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disebut DPR, sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945:

“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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

21. Sehubungan dengan itu, Pemohon juga diberikan kewenangan oleh Konstitusi untuk **“Ikut Membahas RUU”**, sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Kewenangan Pemohon untuk Ikut Membahas RUU tersebut berkaitan dengan Kewenangan Presiden dan DPR dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 sepanjang yang menyangkut dengan kewenangan Pemohon.

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945:

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.

Pasal 20 ayat (2) UUD 1945:

Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

22. Dari ketiga pasal dalam UUD 1945 tersebut di atas, ada dua frasa yang harus dijelaskan terkait dengan kewenangan legislasi Pemohon, yaitu frasa “Dapat Mengajukan RUU”, dan “Ikut Membahas RUU”.
23. **Pertama, Penafsiran Frasa “Dapat Mengajukan RUU”.**
 Dalam hal pengajuan suatu RUU, Presiden dan DPR sama-sama memiliki “hak” untuk mengajukan RUU. Dalam hal ini, Pasal 5 ayat (1) mengatur hak Presiden untuk mengajukan RUU kepada DPR; Pasal 20 ayat (1) mengatur hak DPR secara lembaga untuk membentuk Undang-Undang; dan Pasal 21 UUD 1945 mengatur hak anggota DPR untuk mengajukan usul RUU yang selanjutnya diproses secara internal menjadi hak lembaga dalam hal ini DPR sesuai dengan perauran tata tertib DPR. Sementara itu, pemberian kewenangan untuk Pemohon didahului kata “dapat” mengajukan RUU bidang tertentu (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945), tanpa kata usul di depan kata RUU.
24. Kata “dapat” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai padanan kata “mampu, sanggup, bisa, boleh” atau diartikan dengan kesanggupan diri untuk melakukan sesuatu. Artinya, Pemohon **memiliki peluang yang sama besarnya** dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan RUU karena penggunaan haknya tergantung kemampuan lembaga tersebut untuk mengajukan usul RUU.
25. Sementara itu, dari segi objeknya, Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 jelas memberikan kewenangan konstitusional “selaku lembaga negara” masing-masing kepada Pemohon dan Presiden untuk mengajukan “RUU” kepada DPR.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

26. Kewenangan tersebut berbeda dengan kewenangan yang diberikan kepada anggota DPR untuk mengajukan “usul RUU”, sebagaimana diatur di dalam Pasal 21 UUD 1945:

“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.”

27. Perbedaan penggunaan istilah (frasa) “usul RUU” dalam hal diajukan oleh anggota DPR dan “RUU” dalam hal diajukan oleh Presiden, dan Pemohon, memiliki implikasi hukum yang berbeda.
28. Implikasi hukum dari penggunaan istilah “usul RUU” adalah bahwa terhadap “usul RUU” tersebut perlu dilakukan serangkaian proses/mekanisme internal lembaga negara tersebut untuk menjadikannya sebagai “RUU”. Hal tersebut dibuktikan dalam praktiknya di DPR bahwa, “usul RUU” yang diajukan oleh anggota atau alat kelengkapan DPR mengalami “pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi” untuk kemudian dibahas dan diputuskan bersama dalam Rapat Paripurna apakah akan disetujui atau ditolak atau disempurnakan untuk menjadi “RUU” dari lembaga DPR sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.
29. Sementara itu, “RUU” (**BUKAN** “usul RUU” yang dimaksud dalam Pasal 21 UUD 1945), tidak memerlukan “pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi” di badan legislasi DPR karena sudah final melalui proses internal lembaga yang mengajukan RUU tersebut. Hal ini dibuktikan dengan pengajuan “RUU” oleh Presiden kepada DPR yang tidak lagi memerlukan proses “pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi” di DPR dan tidak perlu diputuskan dalam Rapat Paripurna DPR sebagai RUU. RUU tersebut (dianggap) sudah diharmonisasi dan dibahas dalam tahap-tahap penyusunan RUU di internal Pemerintah. Terhadap RUU yang diajukan Presiden, DPR hanya melakukan pembahasan dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama sebelum menjadi Undang-Undang.

30. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dapat disimpulkan sebagai berikut:
- a. Makna kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 seharusnya perlakuannya sebanding dengan makna kata “berhak” dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.
 - b. Kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Pemohon dan Presiden adalah kewenangan konstitusional sebagai “lembaga negara” bukan sebagai orang-perorangan atau “anggota lembaga negara” sebagaimana yang diberikan kepada “anggota DPR”.
 - c. Pemohon dan Presiden memiliki kewenangan konstitusional untuk mengajukan “RUU”, sementara “anggota DPR” memiliki hak konstitusional untuk mengajukan “**usul RUU**”.
 - d. Dengan demikian, ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan Pemohon dapat mengajukan RUU bidang tertentu tidak seharusnya diinterpretasikan sejajar dengan makna yang terkandung dalam ketentuan Pasal 21 UUD 1945 yang menyatakan hak Anggota DPR untuk mengajukan “Usul RUU”. Oleh karena itu, seharusnya perlakuan RUU yang berasal dari Pemohon dan Presiden itu sama karena muaranya kepada DPR.
31. **Kedua, Penafsiran Frasa “Ikut Membahas RUU”.**
- Ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada Pemohon untuk ikut membahas RUU 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. Sementara itu, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pengertian dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 meliputi semua jenis RUU, baik yang diajukan oleh Presiden atau DPR saja, maupun yang khusus dikaitkan dengan kewenangan Pemohon sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945.
32. Frasa “Ikut Membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 harus diartikan sebagai satu kesatuan nafas keterlibatan Pemohon secara penuh dalam semua proses pembahasan RUU tertentu dengan derajat

kewenangan yang sebanding dengan DPR dan Presiden. Pemahaman tersebut didukung oleh penafsiran historis dengan mengkaji risalah perubahan UUD 1945. Frasa “Ikut Membahas” sengaja dirumuskan berdiri sendiri karena UUD 1945 harus dibaca secara utuh, sebagai satu kesatuan dalam satu naskah.

33. Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 **harus dibaca secara bersama-sama** dan bukan menjadi bagian yang berdiri sendiri-sendiri.
34. Secara sematik, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “ikut” berarti melakukan sesuatu sebagaimana dikerjakan orang lain, sehingga “ikut membahas” dapat diartikan sebagai “turut membahas”. Oleh karena itu, frasa “ikut membahas” dalam pasal 22D ayat (2) UUD 1945 haruslah dimaknai bahwa sepanjang menyangkut RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon, baik RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau Pemohon maka kewenangan Pemohon dalam membahas RUU tersebut setara dengan Presiden dan DPR.
35. Artinya, dengan demikian Pemohon berwenang untuk mengikuti **SELURUH** proses pembahasan RUU tertentu tersebut dimulai sejak proses pengajuan sampai dengan proses persetujuan suatu RUU menjadi undang-undang, sepanjang menyangkut bidang yang sesuai dengan kewenangan Pemohon.
36. Dengan demikian, berdasarkan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dapat ditarik kesimpulan bahwa frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 haruslah dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 dan dimaknai bahwa sepanjang menyangkut RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon, apakah RUU tersebut berasal dari Presiden, DPR, atau Pemohon sebagaimana halnya Presiden dan DPR, Pemohon berwenang untuk mengikuti **SELURUH** proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon.
37. Namun kewenangan konstitusional Pemohon untuk “Dapat Mengajukan” dan “Ikut Membahas” RUU sebagaimana telah dikemukakan di atas, telah dilanggar oleh Pasal-Pasal dalam UU MD3 dan UU P3 dengan alasan-alasan sebagai berikut:

B.1. UU MD3 DAN UU P3 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 22D AYAT (1) UUD 1945 YANG MEMBERIKAN KEWENANGAN KONSTITUSIONAL KEPADA PEMOHON UNTUK MENGAJUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

B.1.1. Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), dan Pasal 23 ayat (2) UU P3 Telah Meniadakan Kewenangan Pemohon untuk Dapat Mengajukan Rancangan Undang-Undang baik di Dalam maupun di Luar Program Legislasi Nasional

38. UU P3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena telah menafikan keikutsertaan Pemohon dalam pembentukan Undang-Undang, khususnya pada tingkat penyusunan RUU, dalam mengajukan RUU baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional, selanjutnya disebut Prolegnas. Malahan di dalam Pasal 21 ayat (3) UU P3, Pemohon sebagai lembaga negara disamakan kedudukannya dengan fraksi DPR, alat kelengkapan DPR, dan anggota DPR sebatas untuk dipertimbangkan usulan Pemohon.

Pasal 18 huruf g:

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:
g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan

Pasal 20 ayat (1):

“Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah”.

39. Ketentuan-ketentuan tersebut kemudian dipertegas di dalam Pasal 21 dan Pasal 22 ayat (1) UU P3, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 21:

(1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

(2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

(3) *Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.*

Pasal 22 ayat (1):

“Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.”

40. Ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 karena kewenangan Pemohon ditiadakan dalam penyusunan Prolegnas. Akibatnya, Pemohon kesulitan memasukkan usul pembentukan RUU dari masyarakat akibat kewenangan Pemohon untuk menyusun Prolegnas tidak diberikan oleh UU P3. Demikian pula aspirasi masyarakat terhadap isi suatu RUU yang sedang dibahas oleh DPR dan Presiden yang terkait dengan kewenangan Pemohon, akibat Pemohon tidak diberi kewenangan membahas maka aspirasi tersebut kandas pula.

No.	Keputusan DPD	Disampaikan ke DPR
1.	Keputusan DPD RI Nomor 10/DPD RI/2011 tentang Usulan Dewan Perwakilan Daerah untuk Program Legislasi Nasional Tahun 2011 MS I TS 2010-2011 tanggal 26 Oktober 2010	10 November 2010
2.	Keputusan DPD RI Nomor 7/DPD RI/2011-2012 tentang Usulan Dewan Perwakilan Daerah untuk Program Legislasi Nasional Tahun 2012 MS I TS 2011-2012 tanggal 6 Oktober 2011	11 November 2011

41. Hal tersebut dibuktikan dengan fakta bahwa dari 247 RUU dalam Daftar RUU Prolegnas 2010-2014, tidak ada satu pun RUU yang dinyatakan sebagai RUU yang berasal dari Pemohon. Padahal, sejak tahun 2010, Pemohon telah secara berkala mengajukan usulan untuk Program Prolegnas kepada DPR, sebagai berikut:

42. Namun pada kenyataannya, norma-norma dalam UU P3 tersebut membuat Pemohon tidak dapat terlibat di dalam pembahasan dan

persetujuan Prolegnas setiap tahunnya. Pengabaian terhadap eksistensi Pemohon tersebut semakin terlihat jelas di dalam konsideran Keputusan DPR Nomor 41A/DPR RI/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2010-2014, bahwa masukan dari Pemohon bukan merupakan bahan pertimbangan dalam penyusunan Prolegnas.

43. Ketidakterlibatan Pemohon dalam penyusunan Prolegnas bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang telah memberikan kewenangan konstitusional bagi Pemohon untuk “Dapat Mengajukan RUU” karena Prolegnas tersebut merupakan proses awal dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Dengan demikian, seharusnya Pemohon diberi peran dan fungsi penuh dalam Prolegnas sebagai cikal bakal pembentukan Undang-Undang sesuai dengan aspirasi daerah sesuai dengan amanat konstitusi.
44. Begitu halnya dengan keterlibatan Pemohon dalam mengajukan RUU di luar Prolegnas. Lagi-lagi UU P3 tidak memberikan ruang bagi Pemohon karena berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UU P3, yang dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas hanyalah DPR dan Pemerintah. Pasal 23 ayat (2):
- Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*
- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.*
45. Padahal, sejak masa sidang I - IV tahun sidang 2009-2014 sampai dengan Mei 2012, Pemohon telah mengajukan RUU kepada DPR, sebagai berikut:

No.	Keputusan DPD	Pengajuan ke DPR
1.	Keputusan DPD RI Nomor 46/DPD RI/IV/2009-2011 tentang Usul RUU tentang Tata Informasi Geospasial Nasional (MS IV TS 2009-2010 tanggal 3 Agustus 2010)	18 Agustus 2010
2.	Keputusan DPD RI Nomor 8/DPD RI/I/2010-2011 tentang RUU RI tentang Daerah Istimewa Yogyakarta (MS I TS 2010-2011 tanggal 26 Oktober 2011)	26 November 2010
3.	Keputusan DPD RI Nomor 9/DPD RI/I/2010-2011 tentang RUU RI tentang Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (SP3) (MS I TS 2010-2011 tanggal 26 Oktober 2011)	11 November 2010
4.	Keputusan DPD RI Nomor 21/DPD RI/III/2010-2011 tentang RUU RI tentang Kelautan (MS III TS 2010-2011 tanggal 16 Februari 2011)	28 Februari 2011
5.	Keputusan DPD RI Nomor 31/DPD RI/III/2010-2011 tentang RUU RI tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah (MS III TS 2010-2011 tanggal 18 April 2011 (Sidang Paripurna ke-11))	3 Mei 2011
6.	Keputusan DPD RI Nomor 31/DPD RI/III/2010-2011 tentang RUU RI tentang Pemerintahan Daerah. MS III TS 2010-2011 tanggal 14 Juni 2011 (Sidang Paripurna ke-13)	30 Juni 2011
7.	Keputusan DPD RI Nomor 44/DPD RI/IV/2010-2011 tentang RUU RI tentang Desa (MS IV TS 2010-2011 tanggal 15 Juli 2011 (Sidang Paripurna ke 14))	28 Juli 2011
8.	Keputusan DPD RI Nomor 4/DPD RI/I/2011-2012 tentang RUU RI tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dan Pejabat Negara (MS I TS 2011-2012 tanggal 15 September 2011 (Sidang Paripurna ke-3))	11 Oktober 2011
9.	Keputusan DPD RI Nomor 15/DPD RI/II/2011-2012 tentang RUU RI tentang Minyak dan Gas Bumi (MS II TS 2011-2012 tanggal 16 Desember 2011 (Sidang Paripurna ke-7))	6 Januari 2012
10.	Keputusan DPD RI Nomor 17/DPD RI/II/2011-2012 tentang RUU RI tentang Perubahan atas Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Asing (TKI) di Luar Negeri (MS II TS 2011-2012 tanggal 16 Desember 2011 (Sidang Paripurna ke-7))	6 Januari 2012
11.	Keputusan DPD RI Nomor 28/DPD RI/III/2011-2012 tentang RUU RI tentang Jalan (MS III TS 2011-2012 tanggal 16 Februari 2012 (Sidang Paripurna ke-10))	29 Februari 2012
12.	Keputusan DPD RI Nomor 49/DPD RI/III/2011-2012 tentang RUU RI tentang Partisipasi Masyarakat (MS III TS 2011-2012 tanggal 5 April 2012 (Sidang Paripurna ke-10))	11 Mei 2012

46. Selama ini, tidak ada kejelasan terhadap RUU yang telah diajukan oleh Pemohon tersebut, baik mengenai pembahasan maupun hasilnya. Ada beberapa RUU yang tiba-tiba berubah judulnya, namun isinya sebagian besar berasal dari RUU yang disampaikan oleh Pemohon tanpa disertai pembahasan dengan Pemohon. Sebagian besar RUU yang lainnya tidak ada tindaklanjutnya.
47. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan dalam UU P3 tersebut jelas tidak sesuai dengan semangat pembentukan Pemohon dalam UUD

1945 sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

B.1.2. Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan huruf (e) UU MD3, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3 telah Mereduksi Kewenangan Legislasi Pemohon Menjadi Setara dengan Kewenangan Legislasi Anggota, Komisi, dan Gabungan Komisi DPR

48. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa Pemohon memiliki kewenangan untuk “Dapat Mengajukan RUU” sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Kewenangan tersebut adalah kewenangan konstitusional yang diberikan kepada Pemohon sebagai lembaga negara yang secara kelembagaan kedudukannya setara dengan DPR dan Presiden.
49. Namun konstruksi kelembagaan yang telah ditata di dalam UUD 1945 yang terkait dengan fungsi legislasi Pemohon telah diciderai dan dirusak oleh UU MD3 dan UU P3. Secara kelembagaan, kedudukan Pemohon hanya disetarakan dengan alat perlengkapan DPR yang difungsikan sebagai badan pertimbangan dalam pembentukan Undang-Undang. Hal tentu tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan Undang-Undang melalui sistem bikameral.
50. Pembonsaian fungsi dan kewenangan Pemohon tersebut dipertegas dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3, serta Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3 yang telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR.

Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU MD3:

Badan Legislasi bertugas:

- d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- e. memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar

rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;

Pasal 48 ayat (2), ayat (4) UU P3:

(2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

(4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

51. Ketentuan-ketentuan tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena telah mereduksi "RUU" yang diajukan Pemohon dengan memperlakukannya sama seperti "usul RUU" dari anggota DPR atau alat kelengkapan DPR sehingga masih harus "diharmonisasi, dibulatkan, dan dimantapkan" oleh Badan Legislasi yang notabene merupakan bagian dari institusi DPR.
52. Padahal, sebagaimana telah dikemukakan, kewenangan Pemohon adalah sama dengan kewenangan Presiden untuk mengajukan RUU. Oleh karena itu, dengan mengacu pada perlakuan terhadap RUU yang diajukan Presiden dan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, sudah seharusnya terhadap RUU yang diajukan oleh Pemohon diperlakukan sama dengan RUU yang diajukan oleh Presiden. Dengan demikian, terhadap RUU dari Pemohon tidak dilakukan lagi proses "pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi" di DPR karena Presiden dan Pemohon adalah sama-sama lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional untuk mengajukan "RUU", **BUKAN** mengajukan "usul RUU".
53. Ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 yang memberikan kewenangan kepada Badan Legislasi untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan Pemohon sebelum rancangan tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR telah "mengkerdilkan" proses pembentukan RUU yang telah dilakukan oleh Pemohon. Merupakan suatu hal yang ironis ketika Pemohon yang merupakan lembaga negara yang dibentuk dengan tujuan untuk menjadi

representasi aspirasi dan kepentingan daerah, kemudian disejajarkan dengan komisi, gabungan komisi, bahkan anggota DPR.

54. Dengan demikian, ketentuan tersebut secara jelas telah bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

B.1.3. Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU MD3 secara Sistematis Meniadakan Kewenangan Pemohon sejak Awal Proses Pengajuan Rancangan Undang-Undang

55. Peniadaan kewenangan Pemohon dalam proses legislasi telah dimulai secara sistematis, sejak awal proses pengajuan RUU. Hal tersebut terlihat dari rumusan Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU MD3 yang tidak mengatur dalam hal RUU yang termasuk lingkup kewenangan Pemohon untuk disampaikan kepada Pimpinan DPD (Pemohon). Padahal dalam Pasal 142 ayat (1) UU MD3 *juncto* Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 secara jelas disebutkan bahwa RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, atau Pemohon.

Pasal 143 ayat (5) UU MD3:

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.

Pasal 144 UU MD3:

Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.

56. Seharusnya untuk RUU yang telah disiapkan oleh DPR atau Presiden yang berkaitan dengan lingkup kewenangan Pemohon, disampaikan dengan surat pimpinan DPR atau surat Presiden kepada pimpinan Pemohon dan sebaliknya Pimpinan Pemohon melakukan hal yang serupa.

B.1.4. Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3 telah Mendistorsi Rancangan Undang-Undang Pemohon Menjadi Rancangan Undang-Undang Usul DPR

57. Sebagaimana telah dikemukakan, kewenangan Pemohon yang diatur dalam UUD 1945 sebagai salah satu lembaga negara yang merepresentasikan aspirasi dan kepentingan daerah harus diterjemahkan sebagai kewenangan secara kelembagaan. Dengan demikian, sudah seharusnya RUU yang diajukan oleh Pemohon akan tetap menjadi RUU asal Pemohon meskipun

pengajuannya tetap diserahkan terlebih dahulu kepada DPR. Pada tahap ini ada mekanisme kerja bersama antar lembaga perwakilan terhadap RUU yang harus mencerminkan politik hukum representasi penduduk dan representasi wilayah atau daerah, sehingga Undang-Undang yang dihasilkan Presiden, Pemohon atau DPR, mencerminkan adanya sinkronisasi dari lembaga-lembaga tersebut.

58. Pada kenyataannya, ketentuan di dalam Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3 tersebut telah bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena mendistorsi sedemikian rupa RUU yang berasal dari Pemohon. Menurut ketentuan tersebut, apabila Rapat Paripurna DPR memutuskan memberi persetujuan terhadap usul RUU yang berasal dari Pemohon, usulan Pemohon tadi bertransformasi menjadi RUU usul DPR. Pun demikian halnya apabila keputusan Rapat Paripurna adalah “persetujuan dengan perubahan”, maka RUU Pemohon tersebut juga bertransformasi menjadi RUU usul DPR yang selanjutnya disempurnakan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus DPR.

Pasal 147 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) UU MD3 berbunyi:

- (1) *Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1) memberitahukan adanya **usul Rancangan Undang-Undang** tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna.*
- (3) *dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, rancangan undang-undang tersebut menjadi Rancangan Undang-Undang usul dari DPR.*
- (4) *dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan terhadap usul Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, rancangan undang-undang tersebut menjadi Rancangan Undang-Undang usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan rancangan undang-undang tersebut kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus.*

59. Penggantian usul RUU dari Pemohon menjadi usul RUU DPR dalam Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3 merupakan bukti nyata bahwa ketentuan-ketentuan tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.
60. Ketentuan dalam pasal-pasal ini, di samping telah secara keliru memperlakukan “RUU” yang diajukan Pemohon sebagai “usul RUU”, juga telah secara keliru mengacaukan suatu termonologi yang memiliki pengertian berbeda dalam konteks kalimat atau ketentuan dimaksud karena telah menjadikan “RUU” yang diajukan oleh Pemohon tersebut sebagai “RUU usul dari DPR”. Padahal, kata usul dalam RUU yang diajukan oleh Anggota DPR sebagaimana dimasud dalam Pasal 21 UUD 1945 mempunyai gradasi yang berbeda dengan frasa RUU dengan tanpa didahului kata usul. Hal ini jelas mengabaikan ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada Pemohon untuk mengajukan RUU secara sendiri (terpisah dari DPR).
61. Jika RUU dari Pemohon langsung berubah menjadi RUU milik DPR, maka pertanyaan yang harus dijawab adalah, bagaimana mengukur kinerja yang dilakukan oleh Pemohon dalam hal menjalankan fungsi legislasinya?
62. Selain itu, bagaimanakah ukuran pertanggungjawaban Pemohon kepada daerah, karena penyerapan aspirasi dan kepentingan daerah yang dilakukannya harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan di tingkat nasional atau dalam bentuk produk Undang-Undang? Pertanyaan-pertanyaan tersebut patut muncul karena dengan demikian maka bentuk kinerja Pemohon akan menjadi semu.
63. Implikasi lebih jauh dari ketentuan tersebut adalah bahwa masyarakat, daerah, bangsa, dan negara tidak akan pernah tahu apa yang telah dan akan diperjuangkan Pemohon dalam melaksanakan kewenangan berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena setiap RUU yang diajukan Pemohon telah diubah menjadi RUU dari DPR.
64. Oleh karena itu, ketentuan dalam Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3 yang telah mendistorsi RUU Pemohon menjadi RUU usul DPR bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

B.1.5. Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 46 ayat (1) UU P3 telah Merendahkan Kedudukan Pemohon Menjadi Lembaga yang Sub-Ordinat di Bawah DPR

65. Ketentuan-ketentuan dalam Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 46 ayat (1) UU P3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena telah menyetarakan kewenangan legislasi Pemohon sejajar dengan “fraksi, komisi, bahkan anggota DPR”. Dengan memposisikan Pemohon seperti ini, maka secara konstitusional Pemohon tak ubahnya sebagai alat kelengkapan yang sub-ordinat di bawah DPR dalam proses pengajuan RUU.

Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) UU P3

(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.

(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.

Pasal 46 ayat (1) UU P3:

Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.

66. Padahal, sebagaimana telah dikemukakan di dalam permohonan ini, Pemohon merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional untuk mengajukan RUU bidang tertentu sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) diatur di dalam UUD 1945. Kewenangan tersebut jelas berbeda dengan kewenangan yang dimiliki anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR.
67. Ketentuan dalam Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 46 ayat (1) UU P3, selain telah menciderai tatanan ketatanegaraan yang hendak dibangun oleh UUD 1945, dan lebih jauh lagi telah menciderai semangat demokrasi serta perwujudan sistem perwakilan bikameral yang kuat di Indonesia.
68. Seluruh uraian di atas membuktikan bahwa sejumlah frasa dan/atau sejumlah ketentuan dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d dan e, Pasal 147 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 143 ayat (5), dan Pasal 144 UU MD3; dan Pasal 43 ayat (1) dan (2), Pasal 46 ayat (1), serta Pasal 48 ayat (2) dan (4) UU P3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

B.2. UU MD3 DAN UU P3 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 20 AYAT (2) DAN PASAL 22D AYAT (2) UUD 1945 YANG MEMBERIKAN KEWENANGAN KONSTITUSIONAL KEPADA PEMOHON UNTUK IKUT MEMBAHAS RANCANGAN UNDANG-UNDANG

B.2.1. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3 Tidak Melibatkan Pemohon dalam Seluruh Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang

69. Ketentuan dalam Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena frasa “ikut membahas” hanya diterjemahkan dalam politik legislasi antara DPR dan Pemerintah sebagai keterlibatan PEMOHON pada awal dan akhir pembicaraan tingkat I saja.

Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU P3

(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.

(4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.

70. Padahal, sebagaimana telah dikemukakan, bahwa frasa “ikut membahas RUU” di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, haruslah diartikan bahwa Pemohon ikut serta dalam seluruh rangkaian proses pembahasan suatu RUU yang berada di dalam lingkup kewenangannya.

71. Dari segi filosofis, keikutsertaan Pemohon dalam pembahasan RUU sebagaimana mandat Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 sangat penting untuk menghindari kecacatan hukum yang bersifat meta-yuridis. Menurut Satjipto Rahardjo, salah satu kecacatan hukum yaitu bersifat meta-yuridis menunjukkan keterkaitan suatu produk hukum di luar persoalan yuridis, seperti keterkaitannya dengan aspek politik, ekonomi, dan sosio-kultural. Khususnya terkait dengan aspek politik, kehadiran Pemohon sebagai perwakilan daerah dalam seluruh pembahasan RUU akan menjadi penyeimbang kewenangan legialasi yang dimiliki lembaga negara yang lain.

72. Dengan demikian akan terhindarkan terbentuknya hukum yang berkarakter represif sebagaimana yang diintrodusir Nonet dan Selznick yaitu hukum

yang bersifat positivis-instrumentalis, dan hukum yang non-relasional. Hal ini dikarenakan hukum-hukum tersebut hanya menjadi alat penguasa, memfasilitasi kepentingan rezim yang berkuasa, dan karenanya terbuka terhadap intervensi kekuasaan, yang secara sosio-kultural bisa jadi bertentangan dengan kepentingan sosial secara luas.

B.2.2. Pasal 150 ayat (3) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (3) UU P3 telah Mengecualikan Pemohon dari Pengajuan dan Pembahasan Daftar Inventaris Masalah yang Justru Merupakan "Inti" dari Pembahasan Rancangan Undang-Undang.

73. Seakan tidak cukup untuk membatasi keterlibatan Pemohon dalam proses pembahasan tingkat I, keterlibatan Pemohon semakin dibatasi, atau lebih tepatnya dikebiri, dengan adanya pengaturan dalam UU MD3 dan UU P3 bahwa Pemohon hanya dilibatkan dalam dua tahap dari tiga tahap proses pembahasan tingkat I, yakni tahap pengantar musyawarah dan tahap pendapat mini. Kedua tahapan tersebut merupakan tahap pertama dan ketiga dari pembahasan tingkat I, sementara kegiatan inti pembahasan ada pada tahap kedua, yakni pengajuan dan pembahasan daftar inventaris masalah (DIM).
74. Disinilah keganjilan yang tampak jelas sekali terjadi. Pasal 150 ayat (3) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (3) UU P3 telah mengecualikan Pemohon dari pengajuan dan pembahasan DIM yang justru merupakan "inti" dari pembahasan RUU dan menentukan politik hukum dari suatu RUU.

Pasal 150 ayat (3) UU MD3:

Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

- a. *Presiden, apabila Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
- b. *DPR, apabila Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden.*

Pasal 68 ayat (3) UU P3:

Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

- a. *Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau*

b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).

75. Ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena mengecualikan Pemohon dari pengajuan dan pembahasan DIM. Padahal Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional yang setara dengan Presiden dan DPR untuk membahas RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945.
76. Dalam pembahasan, kehadiran Pemohon menjadi lebih riil dengan adanya ruang untuk menyampaikan pandangan sepanjang RUU terkait dengan kewenangan Pemohon. Jika tahap Pembicaraan Tingkat I merupakan afirmasi pembahasan RUU, maka Pemohon harus ikut serta dalam semua tahap pembicaraan tingkat I tersebut, yaitu pengantar musyawarah, pembahasan DIM, dan pandangan/pendapat mini.
77. Kenyataannya, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 150 ayat (3) UU MD3 menegaskan kewenangan Pemohon untuk terlibat secara penuh dalam Pembicaraan Tingkat I, terutama dalam ikut mengajukan dan membahas DIM yang justro merupakan "inti" pembahasan RUU.
78. Suatu hal yang sangat janggal ketika kewenangan konstitusional Pemohon dalam pembahasan DIM dihilangkan, tetapi pada akhir pembicaraan tingkat pertama Pemohon mempunyai kewenangan untuk menyampaikan pendapat mini sebagaimana diatur di dalam Pasal 150 ayat (4) UU MD3. Seperti diketahui bahwa pembahasan pendapat mini setelah pembahasan DIM memuat penegasan kesepakatan atau catatan terhadap hasil pembahasan DIM. Dengan demikian, adalah tidak logis bagi Pemohon yang tidak diberikan kewenangan mengajukan dan membahas DIM tetapi diminta untuk memberikan pendapat mini.
79. Selain itu, terdapat perbedaan di antara Pasal 150 ayat (3) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (3) UU P3, yaitu bahwa di dalam Pasal 68 ayat (3) UU P3 terdapat ruang bagi Pemohon untuk dapat ikut serta dalam pembahasan DIM. Sayangnya, keikutsertaan Pemohon dalam pembahasan DIM tersebut di dalam Pasal 68 ayat (3) UU P3 hanya sekedar, "dengan mempertimbangkan usul dari Pemohon".

80. Frasa "dengan mempertimbangkan usul dari Pemohon" dalam Pasal 68 ayat (3) huruf b UU P3 tersebut masih abu-abu karena dalam praktik pembahasan DIM seringkali pandangan dan pendapat Pemohon tidak dipertimbangkan oleh DPR. Apalagi jika model pembahasan dilakukan secara tripartit (DPR, Pemerintah, dan Pemohon).
81. Ketentuan dalam Pasal 68 ayat (3) huruf b UU P3 yang tidak melibatkan Pemohon dalam pembahasan RUU sesuai dengan kewenangannya mengindikasikan dengan jelas bahwa kewenangan Pemohon untuk "Ikut Membahas RUU" diinterpretasikan hanya bersifat relasi pasif antara DPR dan Pemohon.
82. Hal ini semakin menguatkan konstruksi kelembagaan Pemohon sub-ordinat sebagai *co-legislator* DPR. Karena Pemohon tidak pernah mendapatkan ruang untuk ikut serta dalam pembahasan secara aktif dalam pengertian bertemu muka (*face to face*) baik dengan DPR saja, Pemerintah saja, maupun dengan DPR dan Pemerintah sekaligus (*tripartit*).
83. Berdasarkan alasan-alasan tersebut jelas terlihat bahwa ketentuan dalam Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU MD3, serta Pasal 68 ayat (5) UU P3 Pasal 150 ayat (3) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (3) UU P3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang Memberikan Kewenangan Konstitusional Kepada Pemohon Untuk Ikut Membahas RUU.

B.2.3. Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU MD3, serta Pasal 68 ayat (5) UU P3 telah Mereduksi Kewenangan Pemohon dengan Mengatur Bahwa Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tetap Dilaksanakan Meski Tanpa Keterlibatan Pemohon

84. Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU MD3, serta Pasal 68 ayat (5) UU P3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena ketentuan dalam pasal-pasal ini memungkinkan pembahasan RUU (yang terkait dengan kewenangan Pemohon) yang berasal dari Pemohon, Presiden, atau DPR tanpa keterlibatan Pemohon dalam pembahasan secara penuh. Padahal, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional sebagai lembaga negara yang setara dengan Presiden dan DPR untuk "ikut membahas" RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon.

Pasal 147 ayat (7) UU MD3:

(7) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), pembahasan Rancangan Undang-Undang tetap dilaksanakan.

Pasal 150 ayat (5) UU MD3:

(5) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d, dan/atau pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan.

Pasal 68 ayat (5) UU P3:

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan atau tidak menyampaikan pendapat mini pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

85. Frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 tersebut diterjemahkan dengan amat sempit yaitu keterlibatan Pemohon dalam tingkat pertama, terbatas pada dua tahap, yaitu pada pembahasan pendahuluan (pengantar musyawarah) dan pandangan/pendapat mini atas RUU yang termasuk dalam kewenangan Pemohon. Itupun jika Pemohon tidak menyampaikan pandangan atau pendapat mini tersebut, Pembicaraan Tingkat Pertama akan tetap dilaksanakan.
86. Hal tersebut terlihat di dalam Penjelasan Umum UU MD3, sebagai berikut:
“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 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.”
87. Pertanyaannya adalah, kenapa Pemohon hadir sebagai representasi aspirasi dan kepentingan daerah jika tidak mampu ikut serta dalam menentukan politik hukum Undang-Undang (kebijakan publik di tingkat

nasional)? Tanpa kewenangan legislasi, Pemohon tidak akan mungkin mampu merepresentasikan aspirasi dan kepentingan daerah sehingga representasi aspirasi dan kepentingan daerah tersebut tidak mungkin diwujudkan.

88. Berdasarkan hasil penelitian tentang konstruksi perwakilan daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang dilakukan oleh Pusat Pengkajian Konstitusi FH Universitas Brawijaya, Pemohon merupakan pintu masuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang. Sebagai alas artikulasi kepentingan daerah, maka penyerapan aspirasi masyarakat merupakan kegiatan anggota Pemohon yang paling penting, baik yang berwujud penyerapan aspirasi secara langsung yang berupa dialog tatap muka, seminar atau lokakarya dengan tujuan untuk menyerap, menghimpun dan menampung aspirasi masyarakat, maupun penyerapan aspirasi secara tidak langsung yang dilakukan melalui konsultasi dengan lembaga pemerintahan lokal (DPRD/Pemerintah daerah).
89. Dengan demikian, dengan penyerapan aspirasi ini seorang wakil daerah dapat dianalogkan sebagai ujung tombak kepentingan daerah. Anggota Pemohon dituntut selalu terdepan dalam memperjuangkan kepentingan daerah, sebagai pembuka kran dalam arti anggota Pemohon harus membuka sumbatan-sumbatan aspirasi daerah, dan sebagai jembatan penghubung antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat lokal (Tunggul, dkk, 2009: 76).
90. Di samping itu, patut dicermati pula pendapat Jack Lively yang menyebut 3 (tiga) kriteria kadar kedemokratisan sebuah negara, yaitu 1) sejauh mana semua kelompok utama terlibat dalam proses-proses pengambilan keputusan, 2) sejauh mana keputusan pemerintah berada di bawah kontrol warga negara, dan 3) sejauh mana warganegara biasa terlibat dalam administrasi umum. Barang tentu dapat dipahami adanya pandangan bahwa metodologi demokrasi yang berproses tersebut akan melahirkan apa yang disebut dengan *political justice* (keadilan hasil proses politik demokrasi).
91. Seharusnya suatu produk hukum (Undang-Undang) harus diputuskan dengan memaksimalkan menampung seluruh aspirasi, kebutuhan, kepentingan, rasa keadilan, dan kehendak masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena begitu beragamnya pertentangan dan kepentingan yang

relatif tajam, sementara produk hukum itu mendesak untuk segera ditetapkan. Oleh karena itu, akan bijaksana jika dalam membentuk dan menetapkan hukum dilandasi dengan filosofi “memberi sebanyak mungkin keadilan dan kemanfaatan kepada sebanyak mungkin warga negara” sebagaimana yang dikemukakan Jeremy Bentham, atau secara padat Satjipto Rahardjo memberi standar filosofis sebagai “hukum yang membahagiakan rakyat.”

92. Namun pada kenyataannya, kepentingan daerah yang diamanatkan di pundak Pemohon dalam praktiknya tidak diintegrasikan ke ranah pengambilan keputusan legislasi nasional sebagai akibat dari ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3. Dari hal tersebut menunjukkan bagaimana Pemohon termarginalkan secara politis dan yuridis. Padahal kepentingan daerah semestinya diperjuangkan secara proporsional dengan memberikan peran yang *legitimate* dan memiliki implikasi yuridis konstitusional dalam setiap pengambilan keputusan dan kebijakan nasional yang berimplikasi langsung terhadap daerah.

B.2.4. Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f dan huruf g dan Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3 dan Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 telah Mereduksi Kewenangan Pemohon untuk Ikut Serta dalam Memberikan Persetujuan Suatu Rancangan Undang-Undang yang Terkait dengan Kewenangannya

93. Pemberian persetujuan merupakan bagian yang integral dari keseluruhan proses pembahasan suatu RUU. Hal tersebut terlihat di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:
- Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
94. Berdasarkan ketentuan tersebut maka secara penafsiran gramatikal dapat dimaknai bahwa pembahasan adalah suatu proses kegiatan membahas yang dilakukan oleh DPR dan Presiden sedangkan persetujuan bersama adalah hasil dari kegiatan pembahasan. Dengan demikian persetujuan RUU bukanlah merupakan suatu kegiatan yang parsial, yang dapat dipisahkan dari proses pembahasan RUU. Hal ini dapat dimaklumi karena tidak mungkin sidang atau rapat resmi pembahasan suatu RUU dilakukan tanpa dengan tujuan untuk setuju atau tidak setuju dengan sesuatu yang dibahas.

Tafsir yang demikian inilah yang juga dianut Pasal 1 angka 1 UU P3 yang berbunyi:

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan.

95. Berdasarkan rumusan tersebut jelas bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, persetujuan bukanlah merupakan tahapan yang berdiri sendiri, melainkan *embaded* atau menjadi satu kesatuan dengan salah satu tahapan yang ada yaitu tahap pembahasan.
96. Dengan adanya ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada Pemohon untuk ikut membahas RUU, maka berdasarkan penafsiran sistematis, dapat dimaknai bahwa ikut membahas yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah ikut dalam proses pembahasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang dilakukan oleh DPR dan Presiden. Jadi sepanjang terjadi pembahasan RUU yang merupakan kewenangan Pemohon maka Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 tidak bisa dibaca atau ditafsir berdiri sendiri namun harus merujuk pula pada Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.
97. Idiom bijak yang terkenal dari orang Latin Kuno, yakni: *summum ius, summa iniuria* (hukum yang sempurna berarti pula sempurnanya ketidakadilan/keadilan tertinggi berarti pula ketidakadilan yang tertinggi) merupakan peringatan dalam kaitannya dengan pembentukan hukum yang meskipun dilakukan secara matang dan terencana pastilah tidak akan mungkin menghasilkan hukum yang sempurna. Dapat diduga, mereka sadar akan adanya potensi ketidakadilan yang inheren dalam rumusan hukum.
98. Menurut Gustav Radbruch, potensi terjadi hukum yang tidak sempurna itu disebabkan adanya antinomi antar tiga cita hukum yaitu: keadilan, kepastian, dan kemanfaatan yang niscaya sukar untuk dikonkritkan dalam satu rumusan hukum. Belum lagi cacat bawaan hukum tersebut akibat dalam perumusan hukum terjadi pereduksian atas kebenaran dan kenyataan yang penuh. Dalam istilah Satjipto Rahardjo, hal ini dikarenakan merumuskan (dan menerapkan) hukum tidak lebih sebagai *language game*.

99. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah “mampukah bahasa mewadahi pikiran yang ingin disampaikan?” Menurut Satjipto Rahardjo, Tidak. Sebab, setiap kali suatu pikiran ingin dituangkan ke dalam kalimat, maka ia selalu mengalami risiko kegagalan. Artinya, selalu ada suasana dan makna yang tidak terwadahi dalam bahasa tulis. Dalam konteks merumuskan hukum yang tidak lebih sebagai *language game* ini, maka sangat tepat bunyi aksioma bahwa hukum (dalam arti peraturan perundang-undangan) itu adalah cacat sejak dilahirkan. Cacatnya adalah kegagalannya dalam merumuskan norma (yakni pencerminan kehendak masyarakat) yang merupakan suatu kebenaran yang sangat luas untuk dimasukkan dalam rumusan hukum yang serba sempit dan membatasi. (Anis Ibrahim; 2008: 510-12).
100. Dalam konteks inilah kewenangan konstitusional Pemohon yang termaktub dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 untuk “Ikut Membahas RUU” menjadi signifikan dalam rangka mengimbangi dan mengontrol (*check an balances*) kewenangan legislasi yang dimiliki DPR dan Presiden. Dengan adanya keberadaan Pemohon sebagai salah satu pihak dalam pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon, maka diharapkan undang-undang yang lahir bukan merupakan *bad law* karena dihasilkan dari “... *it is all Parliament’s fault*”. Aturan hukum menjadi tumpukan hasil akhir dari proses legislasi yang tidak terpikirkan (*unthinking law*) oleh rakyat, karena berada di luar kepentingan dan tangkapan rasa kesadaran mereka. (Bonaventura de Sousa Santos; 1995: 51)
101. Dengan demikian, Pemohon harus ikut membahas untuk mendapat persetujuan bersama RUU dalam lingkup kewenangannya sebagaimana telah diamanatkan dalam Pasal 22D ayat (2) *juncto* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.
102. Namun lagi-lagi ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) *juncto* Pasal 20 (2) UUD 1945 yang telah memberikan kewenangan Pemohon untuk “Ikut Membahas” RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon.
- Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f dan huruf g UU MD3 berbunyi:
- DPR mempunyai tugas dan wewenang:*

- a. *membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;*
- d. *membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c yang diajukan oleh DPD 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; bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;*
- e. *membahas Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;*
- f. *memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang tentang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;*
- g. *membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;*

103. Selain itu, frasa “memperhatikan” dalam Pasal 71 huruf g UU MD3 juga bermakna amat bias karena tidak jelas dalam hal menerima atau menolak. Hal tersebut semakin mengaburkan esensi dari kehadiran Pemohon dalam proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangannya.

104. Dengan demikian, ketentuan di dalam Pasal 154 ayat (5) UU MD3 seharusnya mengatur bahwa pimpinan DPR harus juga meneruskan perihal diterimanya pertimbangan Pemohon atas RUU dalam lingkup kewenangannya kepada alat kelengkapan Pemohon yang ditugaskan. Hal ini penting sebab selama ini tidak ada kejelasan dan tindak lanjut mengenai apakah pertimbangan Pemohon diterima atau ditolak oleh DPR.

Pasal 154 ayat (5) UU MD3:

Pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas rancangan

undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan memahasnya.

105. Selanjutnya, dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama, Pasal 151 ayat (3) UU MD3 lagi-lagi hanya mengatur bahwa persetujuan tersebut hanya dilakukan antara DPR dan Presiden.

Pasal 151 ayat (3) UU MD3:

Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

106. Begitu pula dengan rumusan dalam Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 sebagai berikut:

(1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.

(2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

107. Dalam hal ini lagi-lagi ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 tidak melibatkan Pemohon untuk Ikut Membahas RUU yang menjadi kewenangan Pemohon. Padahal kewenangan tersebut secara jelas telah diamanahkan oleh Pasal 22D ayat (2) *juncto* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

108. Hal tersebut ditambah lagi dengan ketentuan dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3 yang menegaskan pertimbangan Pemohon terhadap RUU tentang APBN, yang berbunyi sebagai berikut:

Badan Anggaran bertugas:

c. membahas Rancangan Undang-Undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;

109. Ketentuan tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena dalam pembahasan RUU APBN dengan Presiden tidak mempertimbangkan pertimbangan Pemohon.

B.2.5. Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU MD3, serta Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, dan ayat (4) huruf a

dan Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta ayat (3) UU P3 Bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 karena Seharusnya Setiap RUU Dibahas oleh DPR, Presiden, dan Pemohon Sepanjang yang Berkaitan dengan RUU Kewenangan Pemohon, bukan oleh Fraksi dan Presiden

110. Anomali terjadi di dalam pengaturan UU MD3 dan UU P3 dengan melibatkan fraksi di DPR dalam pembahasan RUU, karena kehadiran fraksi tidak pernah disebut dalam UUD 1945. Sebaliknya, pihak yang hadir dan terlibat dalam pembahasan RUU seharusnya adalah lembaga negara sebagaimana yang disebut dalam UUD 1945 (DPR, DPD, dan Presiden), namun hal ini justru tidak diatur dalam UU MD3 dan UU P3.

Pasal 150 ayat (4) huruf a UU MD3 berbunyi sebagai berikut:

Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh:

a. *Fraksi;*

Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU MD3:

Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

a. *penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini **fraksi**, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;*

b. *pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna;*

Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, dan ayat (4) huruf a UU P3:

(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:

c. *Presiden memberikan penjelasan dan **fraksi** memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau*

d. *Presiden memberikan penjelasan serta **fraksi** dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden.*

- (4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:*

a. fraksi;

Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta ayat (3) UU P3

(1) *Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:*

*a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini **fraksi**, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;*

b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan

(3) *Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.*

111. Ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD karena seharusnya setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, bukan oleh Fraksi dan Presiden. Dalam hal ini, berdasarkan Pasal 80 dan Pasal 80 ayat (1) UU MD3 Fraksi bukan merupakan alat kelengkapan DPR. Dengan demikian seharusnya pendapat mini ini bukan pendapat mini Fraksi, tetapi pendapat mini DPR.
112. Dengan menggunakan perspektif Larry Diamond bahwa konsolidasi demokrasi meliputi dua dimensi, yakni dimensi norma dan dimensi perilaku, maka agar gagasan/konsep demokrasi dalam proses legislasi (yang mengarah pada “pedoman perilaku” para pembentuk Undang-Undang) dapat diwujudkan di alam empirik, niscaya perlu dukungan bagi penyempurnaan terhadap *ius constitutum* legislasi Undang-Undang yang ada saat ini menuju pada *ius constituendum* legislasi Undang-Undang masa depan. Ini artinya, tanpa adanya penyempurnaan terhadap ketentuan-ketentuan legislasi Undang-Undang yang ada pada saat ini maka gagasan demokrasi dalam proses legislasi tersebut hanya tinggal gagasan di atas kertas yang tidak memperoleh dukungan hukum.
113. Dengan demikian berdasarkan seluruh uraian di atas, jelas bahwa di dalam permohonan uji materiil ini terbukti bahwa dengan UU MD3 dan UU P3 telah merugikan kewenangan konstitusional Pemohon sebagaimana diatur di dalam UUD 1945, yaitu kewenangan untuk dapat mengajukan RUU dan

kewenangan untuk ikut membahas RUU (Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945). Oleh karena itu, diharapkan dengan dikabulkannya permohonan ini, dapat mengembalikan kewenangan legislasi Pemohon sesuai dengan amanat Konstitusi.

C. PETITUM

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. a. Menyatakan:
 - Pasal 71 huruf d;
 - Pasal 71 huruf e, sepanjang frasa “**...sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden**”;
 - Pasal 71 huruf g, sepanjang kata “**...memperhatikan**”;
 - Pasal 102 ayat (1) huruf d, sepanjang frasa “**...atau DPD**”;
 - Pasal 102 ayat (1) huruf e;
 - Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7);
 - Pasal 150 ayat (5);
 - Penjelasan Umum, sepanjang kalimat “Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan.”

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Nomor 123 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- b. Menyatakan:
 - Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata “**DPD**”;
 - Pasal 43 ayat (2);
 - Pasal 46 ayat (1) sepanjang frasa “**...atau DPD**”;
 - Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4);
 - Pasal 68 ayat (5);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

3. Menyatakan:

- a. Pasal-pasal berikut dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Nomor 123 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat:
 - Pasal 71 huruf a sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden dan DPD 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 untuk mendapat persetujuan bersama;”*
 - Pasal 71 huruf f sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“menerima pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;”*
 - Pasal 107 ayat (1) huruf c sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“membahas Rancangan Undang-Undang tentang APBN dengan pertimbangan DPD, bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;”*
 - Pasal 143 ayat (5) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR 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*

*disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada **pimpinan DPD dan Presiden;***

- Pasal 144 sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan **pimpinan DPD 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;**”*
- Pasal 146 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan **Presiden;**”*
- Pasal 150 ayat (3) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“**DPD berwenang mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah dan mengikuti seluruh kegiatan pembahasan apabila Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dan DPR;**”*
- Pasal 150 ayat (4) huruf a sepanjang kata **“fraksi”** tidak dimaknai **“DPR;”**
- Pasal 151 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

 - a. *penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini **DPR**, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;*
 - b. ***pernyataan persetujuan atau penolakan dari DPR;***
 - c. *pendapat akhir dari Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya;*
 - d. ***pernyataan persetujuan atau penolakan dari DPD yang disampaikan oleh pimpinan DPD terhadap RUU 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;**”**

- Pasal 151 ayat (3) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden serta **DPD terhadap 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 terkait**, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;”*
 - Pasal 154 ayat (5) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan **DPD atas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan membahasnya dengan alat kelengkapan **DPD yang ditugaskan****;”*
- b. Pasal-pasal berikut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat:
- Pasal 18 huruf g sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan **rencana strategis DPD**;”*
 - Pasal 20 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah;”*
 - Pasal 21 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;”*
 - Pasal 22 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah*

- sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR;”*
- Pasal 23 ayat (2) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD**, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*
 - a. *untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - b. *keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;”*
 - Pasal 43 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden, **atau DPD**”.*
 - Pasal 65 ayat (3) sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“Keikutsertaan **DPD** dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan **pada seluruh tingkat pembahasan**”.*
 - Pasal 68 ayat (2) huruf c sepanjang tidak dimaknai bahwa, *“Presiden memberikan penjelasan dan **DPR** memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau”*
 - Pasal 68 ayat (2) huruf d sepanjang tidak dimaknai, *“Presiden memberikan penjelasan serta **DPR** dan **DPD** menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan **DPD** sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berasal dari Presiden;”*
 - Pasal 68 ayat (3) sepanjang tidak dimaknai, *“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
 - a. *Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR **atau DPD**;*

- b. *DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden atau DPD;*
- c. *DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD;”*
- Pasal 68 ayat (4) huruf a sepanjang kata “**fraksi**” tidak dimaknai “**DPR**”;
- Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b sepanjang tidak dimaknai bahwa, “*Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:*
 - a. *penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini DPR, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;*
 - b. *pernyataan persetujuan atau penolakan dari DPR;*
 - c. *pernyataan persetujuan atau penolakan dari DPD yang disampaikan oleh pimpinan DPD terhadap 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;”*
 - d. *penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi;*
- Pasal 69 ayat (3) sepanjang tidak dimaknai bahwa, “*dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden serta DPD terhadap 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, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;*”
- Pasal 70 ayat (1) sepanjang tidak dimaknai bahwa, “*Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama DPR, Presiden dan DPD dalam hal Rancangan 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;”

- Pasal 70 ayat (2) sepanjang tidak dimaknai bahwa, ***“Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan 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;”***
- 4. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
- 5. Apabila Mahkamah berpendapat lain mohon putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Bahwa Irman Gusman, Ketua DPD, pada persidangan tanggal 23 Oktober 2012, menyampaikan Pidato Konstitusional, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Tepatnya 84 tahun yang lalu terjadi semacam perjalanan historis (*historical journey*) yang dilakukan oleh para pemimpin dari berbagai daerah di semua sudut negeri untuk melantangkan bersama Sumpah Pemuda. Sebuah sumpah di mana dasar ideal dari bangsa dan negara diteguhkan, menjadi fundament dari eksistensi kita kini dan di masa nanti.

Peristiwa bersejarah itu menandai dan membuktikan secara kuat peran dan saham daerah dalam pembentukan bangsa dan republik ini. Kita pun mafhum bersama. Peristiwa tersebut bukanlah kebetulan atau baru terjadi pada masa itu. Ia sudah didahului oleh berbagai kejadian di puluhan daerah dimasa ratusan tahun sebelumnya. Dimana daerah melakukan perjuangan sampai mati melawan pemerintahan kolonial. Semua fakta itu mengatakan pada kita secara faktual dan jernih bahwa daerah-daerah yang diwakili oleh para pemimpinnya di awal abad 20 dan berbagai komunitas lokal, macam Jong Celebes, Jong Java, Jong Sumatera,

Jong Ambon, dan sebagainya adalah aktor sejati dari terbentuknya republik ini. Adalah *The Founding Fathers* dari bangsa yang kemudian bernama Indonesia ini. Tidaklah mengherankan bila Muhammad Yamin salah satu dari guru bangsa kita menyatakan dengan tegas dalam perbincangan awal penyusunan konstitusi kita bahwa Indonesia hanya dapat disusun dengan didasarkan atas negara kesatuan dengan mewujudkan syarat-syarat yang mementingkan kepentingan daerah.

Sebagai pewaris nilai-nilai kebangsaan para pendiri itu, tidak bisa tidak kita patut dan wajib mengimplementasi dan mengembangkan peran daerah sebagai basis utama dari cara kita membangun diri, mengorganisasikan negara, dan menentukan masa depan bangsa dan negara kita. Ini adalah sebuah obligasi yang tak dapat dielakkan oleh siapapun. Terutama kita yang ada di ruangan ini untuk merealisasikan secara nyata basis atau fundamen kenegaraan dan kebangsaan kita itu. Dan kami sangat percaya serta sungguh yakin sedalam-dalamnya bahwa yang duduk di sini adalah para pemimpin dengan integritas terbaik sebagai negarawan yang tidak akan setitik pun ragu melaksanakan dan mewujudkan obligasi penting itu.

Bukan hanya dalam proses pendiriannya, tapi juga dalam masa pancaroba setelah republik ini berdiri, ketika kita sebagai bangsa diancam perpecahan, baik karena sebab eksternal maupun internal, daerah kembali membuktikan peran, fungsi, dan posisi historisnya yang vital dalam membuat negeri ini utuh dan tetap utuh, sejauh nyawa terkandung tubuh. Sebagaimana ingatan masih segar di hati dan kepala kita, hal itu terjadi saat Yogyakarta maju sebagai ibukota negara, saat Jakarta sebagai ibukota resmi dikuasai oleh Belanda. Bahkan ketika Yogya akhirnya diduduki tentara kolonial dan dwitunggal ditahan oleh Belanda. Sekali lagi daerah bekerja mempertahankan keberadaan dan kedaulatan negara kita. Mr. Syafrudin Prawiranegara, tokoh Banten ternama, saling berbagi bahu dengan pemimpin daerah menegakkan Pemerintahan Darurat Republik Indonesia di Bukit Tinggi, Sumatera Barat. Dan kenalah peristiwa monumental itu saat negeri ini dipecah oleh kekuatan kolonial, menjadi serpihan dalam Republik Indonesia Serikat, daerah dengan patriotisme tanpa banding berbondong menyatakan diri teguh dalam persatuan Republik Indonesia. Indonesia bersatu dan terus bersatu karena memang daerah menginginkannya karena daerahlah yang menentukannya. Masih segar pula dalam ingatan kita, ketika pemerintahan

pascaperang, terutama di masa orde baru mengucilkan dan menafikkan peran daerah lewat sentralisasi semua kekuasaan di Jakarta.

Gerakan reformasi pun terjadi untuk sekali lagi menegaskan daerah harus menjadi aktor atau subyek utama dalam proses dan dinamika kita berbangsa dan bernegara. Daerah merupakan sumber dari semua kekuatan kita. Tidak hanya untuk bertahan di tengah guncangan dan kompleksitas hidup kontemporer di era global ini, tapi juga menjadi sumber vital dari jawaban-jawaban atau solusi semua masalah kebangsaan dan kenegaraan.

Gambaran argumentatif yang tak terbantahkan dalam perjalanan secara panjang bangsa Indonesia menjadi dasar idealistis bagi terbentuknya lembaga baru yang erat terkait dengan daerah dalam segala dimensi bernama dewan perwakilan daerah. Sebuah amanat historis, konstitusional, dan kultural yang diartikulasi oleh reformasi untuk mendudukan kembali secara wajar dan sepatutnya peran penting daerah dalam penataan, pengaturan, dan orientasi kerja kita bersama, para penanggung jawab negara.

Kita bersyukur bersama peran daerah yang direpresentasikan dalam lembaga DPD sudah terukir dalam konstitusi. Dengan kewenangan-kewenangan yang terurai di dalamnya, walau jelas terasa ideal kewenangan-kewenangan itu ditimbang dari kontribusi daerah dalam sejarah republik ini, namun, bagi kami para wakil daerah, hal itu merupakan realitas yang harus diterima. Sehingga artikulasi, dan implementasi kepentingan, serta kebutuhan daerah-daerah harus dilakukan dengan dasar tersebut.

Betapa pun kami, para wakil daerah dalam DPD-RI mencoba arif dengan kewenangan terbatas di atas, ternyata dalam praksisnya kewenangan terbatas itu pun masih belum dapat dioperasikan secara maksimal. Setidaknya sesuai dengan idealitas yang dicetuskan oleh para pejuang reformasi (*the second founding parents*) Sic!, di masa reformasi tahun 1998, kita harus menyaksikan dan mengalami lagi betapa bagi daerah setelah sekian lama dinafikkan, diabaikan, bila tidak dapat dikatakan dihina oleh sentralisme kekuasaan di masa lalu ternyata kini masih tetap dikebiri atau dipasung dalam aktualisasi dan pelaksanaan praksisnya.

Praxis tersebut sebenarnya sudah terjadi sejak mula diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangan. Dua produk regulatif

yang telah ditetapkan, bahkan sebelum anggota DPD asli pemilu pertama tahun 2004 dilantik. Kedua undang-undang tersebut karenanya bukanlah merupakan aspirasi sejati dari para wakil daerah dan akibatnya banyak hal yang luput dari kondisi konstitusional yang seharusnya terjadi. Inkonstitusionalitas itu membuat wewenang DPD dalam semua proses legislasi menjadi tidak terlaksanakan dengan baik. Bahkan bisa dikatakan termandulkan hanya lantang digaungnya, tetapi kosong dalam gigitannya.

Proses pembuatan Undang-Undang hampir sama sekali tidak menyentuh DPD. Begitu pun DPD hampir tidak pernah mendapat kesempatan dalam menyentuh proses penting yang menentukan hajat hidup orang banyak, hajat hidup masyarakat daerah. Namun, sekali lagi, dengan kearifan lokal yang kami miliki, situasi yang inferior dan tersubordinasi secara sistemik itu masih kami siasati untuk bekerja secara maksimal. Menggunakan seluruh peluang kewenangan DPD yang serba terbatas demi menjalankan tugas rakyat yang kami anggap sakral. Kami juga tidak henti mengupayakan semacam perubahan konstitusional agar daerah lebih didengar. Walau ternyata pada akhirnya kami harus berhadapan dengan kenyataan di mana resistensi pun terjadi dari kalangan politik membuat perjuangan perubahan konstitusional itu bergerak seperti yoyo, tarik ulur atau tampaknya banyak bergerak, tetapi sebenarnya yoyo statis di tempat yang itu-itu juga. Tetapi, tentu saja bukanlah wakil daerah bila kami mudah saja menyerah. Segala upaya yang mungkin legal dan beradab kami lakukan secara kreatif agar Undang-Undang yang mengatur implemmentasi kewenangan DPD sesuai dengan amanat konstitusi.

Selanjutnya, terjadi perubahan di mana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 berganti menjadi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 berganti menjadi Undang-Undang 12 Tahun 2011. Walau belum menyentuh mandat konstitusional yang digariskan ada kemajuan konsep keterlibatan DPD dalam *law making process* dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya. Namun, kemajuan kecil itu pun tidak dapat diimplementasikan karena ketidaksepakatan akan makna normatif dari kedua undang-undang baru tersebut di tingkat praksis.

Kemajuan regulatif itu pada akhirnya, ibarat kuda berlari kencang sekali, tapi masih di kandang sendiri. Dia hanya tampak berlari, tetapi tidak ada jarak atau ruang yang dilewati. DPD seolah sudah memperoleh wewenang, tetapi

sesungguhnya tidak. Karena wewenang tersebut diikat dalam ruang-ruang aktualisasi tertentu dan terbatas saja.

Begitu pun di kamar-kamar yang *decisive*, kamar dimana DPD bisa berlari kencang menuju masa depan membawa aspirasi saudara-saudara kita dari daerah dan dari seluruh pelosok tanah air ternyata tidak dapat kami masuki. DPD masih terpasung dan dari realitas yang ditegaskan oleh konstitusi karenanya kami berpendapat kedua Undang-Undang baru di atas, sebenarnya masih bertentangan dengan konstitusi.

Tentu saja pendapat itu bukan merupakan subjektivitas kami di DPD. Kami menjangir sejumlah besar pendapat pakar yang ternyata sepaham dengan kami. Dengan alasan kondisional, intelektual, ideal, dan historika itulah upaya final ini kami lakukan. Mengajukan permohonan pengujian kedua Undang-Undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

Bahwa **I Wayan Sudirta, S.H.**, pada persidangan tanggal 19 Desember 2012, menyampaikan keterangan yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur Hubungan kerja antara DPR dan DPD pada periode awal keanggotaan DPD 2004-2009. Dalam Undang-Undang tersebut belum sepenuhnya mengatur sejauh mana pelaksanaan tugas DPD sebagaimana amanat UUD 1945. UU Susduk belum merinci hubungan kerja antara DPR dan DPD. Untuk itu, diperlukan mekanisme kerja DPR dan DPD, dilakukan pembicaraan DPR dan DPD mengenai mekanisme hubungan kerja DPR RI – DPD RI. Pada periode keanggotaan 2004-2009 pembicaraan formal terkait mekanisme legislasi DPR-DPD telah diupayakan. Pada tanggal 15 Desember 2006, Ketua DPD telah berkirin surat kepada Wakil Ketua DPR/KORPOLEKKU untuk menjawab surat DPR tentang usulan materi legislasi antara DPR-DPD yang perlu diatur lebih lanjut.

Dalam pembicaraan antara Pimpinan DPR dan DPD saat itu sebenarnya telah disepakati untuk membentuk suatu Tim Kerja Bersama yang disebut dengan Tim 25. Keanggotaan Tim 25 ini terdiri dari 14 (empat belas) orang Anggota DPR dan 11 (sebelas) orang Anggota DPD yang diketuai oleh Wakil Ketua

DPR, Sutardjo Suryoguritno (Alm). Tim 11 DPD yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPD Irman Gusman (saat itu), sebenarnya telah menghasilkan suatu konsep yang disebut "Konsep Membangun Hubungan Kerja yang Harmonis Antara DPD RI dan DPR RI". Konsep tersebut berisi usul DPD dalam rangka menyinergikan dan mengoptimalkan pelaksanaan tugas kedua lembaga. Namun hingga berakhirnya periode keanggotaan 2004-2009, Tim 25 tidak pernah bertemu guna membicarakan mekanisme kerja kedua lembaga, meskipun telah didorong terus oleh DPD.

2. Hubungan kerja DPR dan DPD pada periode 2004-2009 mempunyai dinamika tersendiri, sebagai berikut:

Pertama, 20 (dua puluh) RUU yang telah disampaikan DPD kepada DPR tidak pernah ada tindak lanjut. Bahkan tidak ada keterangan DPR terkait dengan RUU dari DPD tersebut; *Kedua*, dalam pembahasan dengan DPR. Interaksi DPD dengan DPR sangat minim, semisal dalam pembahasan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPD diundang untuk memberikan pendapatnya. Setelah DPD menyampaikan pandangannya, rapat kemudian diskors untuk mempersilakan DPD meninggalkan ruangan rapat. Sebagai contoh, DPR mengirimkan surat kepada DPD, agar DPD menyampaikan Pandangan dan Pendapat tentang Perfilman pada tanggal 10 September 2009. Selanjutnya, DPD melalui Keputusan DPD Nomor 30/DPD/2009 tentang Perfilman menyampaikan secara tertulis kepada DPR tanggal 15 September 2009. Akan tetapi, RUU-nya sendiri telah disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009.

Ketiga, beberapa pembahasan RUU pada periode 2004-2009 sama sekali tidak melibatkan DPD, seperti pembahasan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. *Keempat*, *constrain* waktu penyampaian pemberitahuan DPR kepada DPD dalam rangka pembahasan. Surat DPR ke DPD disampaikan DPR dalam waktu yang mepet antara 1 (satu) sampai 3 (tiga) hari.

3. Bergantinya UU Susduk ke UU MD3 sebenarnya membawa harapan bagi DPD untuk melakukan penataan hubungan kerja dengan DPR. Tidak kurang-kurangnya komunikasi intensif dilakukan DPD dalam rangka memberikan

pemahaman kepada DPR untuk ada pengaturan mekanisme kerja antara DPR dan DPD diatur rinci dalam Undang-Undang, tidak diatur dalam mekanisme tata tertib DPR, karena menyangkut hubungan antarkelembagaan.

4. Sejak kehadiran UU MD3 hubungan antara anggota DPR dan DPD berlangsung secara evolutif. Refleksi interaksi kelembagaan dalam Sidang Bersama DPR dan DPD dalam rangka mendengarkan Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus merupakan ciri yang positif. Pada tahun 2010 sidang bersama DPR-DPD dipimpin oleh Ketua DPR, tahun 2011 dipimpin oleh Ketua DPD dan tahun 2012 kembali dipimpin oleh Ketua DPR.
5. Konvensi yang juga sangat positif menyangkut pelaksanaan Sidang Paripurna DPR dengan agenda Penyampaian RUU APBN beserta nota keuangan dan dokumen-dokumennya, telah dimulai pada tahun 2010 yang lalu, dalam Sidang Paripurna DPR yang dihadiri oleh seluruh Anggota DPD. Berlangsung pula prosesi penyerahan dokumen Nota Keuangan dari Presiden kepada Ketua DPR yang disaksikan oleh Ketua DPD, kemudian Ketua DPR menyerahkan dokumen tersebut kepada Ketua DPD yang disaksikan oleh Presiden. Prosesi ini dilakukan terkait dengan tugas dan wewenang DPD dalam memberikan pertimbangan atas RUU APBN sebagaimana dimaksud Pasal 154 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
6. Namun, hubungan kerja DPR dan DPD di bidang legislasi yang meliputi keikutsertaan DPD dalam perencanaan, pengajuan, penyusunan dan pembahasan RUU, tindak lanjut pandangan/pendapat dan pertimbangan atas RUU, serta pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait dengan bidang tugas DPD masih belum terlaksana sebagaimana mestinya untuk memenuhi harapan daerah. Hingga saat ini belum terbangun mekanisme kerja bersama DPR dan DPD di bidang legislasi.
7. Upaya membahas mekanisme kerja antara DPR dan DPD terus berjalan walaupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 telah diganti dengan Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Pada tanggal 3 Mei 2010, dilaksanakan pertemuan konsultasi Pimpinan DPD dan Pimpinan DPR. Pokok-pokok materi DPD dalam pertemuan tersebut meliputi hal-hal

yang berkaitan dengan penyusunan prolegnas prioritas tahunan, pembahasan RUU, Rapat Kerja DPR RI dengan Pemerintah, Wakil DPD dalam pembahasan RUU di DPR RI, Pembahasan RUU APBN, Sidang Bersama DPR dan DPD, RUU yang telah disampaikan oleh DPD, UU yang terkait dengan DPD, Pencantuman Keputusan DPD dalam konsideran Keputusan DPR, pencantuman Pasal 22D UUD 1945 dalam konsideran RUU terkait DPD.

8. Dalam pertemuan tersebut, disepakati untuk dibahas dalam tim kecil yang beranggotakan dari Anggota DPR dan Anggota DPD.
9. Pada tanggal 3 Juni 2010, Pimpinan DPR mengundang Pimpinan DPD dalam pertemuan konsultasi Pimpinan kedua lembaga. Hal-hal yang dibahas adalah amanat UU MD3 dalam kaitannya dengan Sidang Bersama DPR dan DPD. Sebelumnya, DPR dan DPD memiliki konvensi dalam hal penyelenggaraan Sidang dalam rangka pidato kenegaraan dimana Sidang DPR dilaksanakan tiap tanggal 16 Agustus dan sidang DPD dilaksanakan setiap tanggal 23 Agustus yang dikemas dalam Pidato Presiden terkait dengan Pembangunan Daerah. Dalam pertemuan konsultasi tanggal 7 Juni akhirnya disepakati mekanisme penyelenggaraan Sidang Bersama DPR dan DPD. yang kemudian dituangkan ke dalam sebuah Peraturan Tata Tertib Bersama. Mungkin hal ini merupakan satu-satunya langkah maju yang konkret dan formal dalam mekanisme hubungan kelembagaan antara DPR dan DPD.
10. Namun, sesungguhnya masih ada hal-hal mendasar serta menjadi persoalan besar dalam hubungan antara kedua lembaga. Hal-hal yang paling mendasar yaitu terkait dengan mekanisme legislasi dan tindak lanjut keputusan DPD di DPR belum tersentuh sama sekali oleh DPR. Untuk itu kembali DPD menyampaikan permintaan pertemuan konsultasi melalui surat nomor HM.310/526/DPD/IX/2010 tanggal 29 September 2010.

Pokok-pokok pembicaraan yang diusulkan terkait dengan pelaksanaan UU MD3 terutama Pasal 71 tentang Tugas dan Wewenang DPR (dalam kaitan dengan DPD), Pasal 96 tentang Tugas Komisi di DPR, Pasal 102 tentang Badan Legislasi, Pasal 142 tentang pembentukan Undang-Undang (di DPR), Pasal 146 tentang RUU yang berasal dari DPD, Pasal 147 tentang tindak lanjut RUU yang berasal dari DPD, Pasal 150 tentang pembicaraan tingkat I (di DPR), Pasal 154 dan Pasal 156 tentang penerimaan pertimbangan DPD

terhadap RUU, Pasal 170 tentang pemilihan anggota BPK, Pasal 199 tentang persidangan dan pengambilan keputusan (di DPR), Pasal 223, Pasal 224 dan Pasal 227 tentang tugas dan wewenang DPD, serta Pasal 256 s.d. Pasal 260 tentang pemberian pertimbangan terhadap RUU.

11. Terhadap surat Pimpinan DPD tersebut, Pimpinan DPR tidak memberikan respons sebagaimana diharapkan. Untuk itu, Pimpinan DPD kemudian kembali menyampaikan surat terkait dengan mekanisme legislasi DPD RI pada tanggal 12 Januari 2011. Namun demikian, respons terkait dengan permintaan pembahasan mekanisme legislasi DPR dan DPD belum dapat dilangsungkan. Untuk itu, Pimpinan DPD kembali menginisiasi pertemuan konsultasi Pimpinan DPR dan DPD. Baru pada tanggal 13 Oktober 2011, pertemuan konsultasi DPR dan DPD dapat terealisasi. Dalam pertemuan konsultasi tersebut dihasilkan kesepakatan beberapa hal yaitu membentuk Tim Bersama khusus membahas mekanisme legislasi serta menugaskan Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun konsep awal mekanisme legislasi antara DPR dan DPD.
12. Sebagai tindak lanjut, pada tanggal 2, 9 dan 10 November 2011 dilaksanakan pertemuan antara Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun draft awal mekanisme legislasi DPR dan DPD. Namun posisi dokumen tersebut mentah kembali karena DPR tetap berpegang kepada konstruksi UU MD3 dan UU P3.
13. Di dalam keterbatasan kewenangan legislasi yang kami miliki, DPD berhasil mengeluarkan sejumlah produk mulai dari usulan RUU, pandangan dan pendapat terhadap RUU, serta pertimbangan atas suatu RUU, baik yang diprakarsai oleh DPR maupun pemerintah. Ada dua masalah besar dalam mekanisme legislasi yang sampai saat ini dihadapi oleh DPD. Masalah ini dikarenakan pengaturan dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang belum sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 22D UUD 1945.
Pertama, terkait dengan Prolegnas. Keterlibatan DPD dalam pembahasan Prolegnas hanya sampai pada pembahasan awal dengan Badan Legislasi. Tidak ada tindak lanjut dari usulan DPD, dan DPD juga tidak pernah diberikan peran sesuai dengan pembagian RUU di Prolegnas. Terakhir pembahasan

Prolegnas 2013, DPD diminta DPR untuk membahas pada tingkat Panja, namun Panja yang dijadwalkan tanggal 7 Desember 2012 diberitahukan kepada DPD tanggal yang sama pukul 15.30 WIB, sehingga DPD tidak dapat mengikuti dikarenakan waktu yang sempit untuk melakukan persiapan.

Kedua, DPD sampai sidang paripurna tanggal 14 November 2012 yang lalu, DPD telah menghasilkan sebanyak 38 RUU (18 RUU dihasilkan DPD Periode sekarang dan 20 RUU pada DPD periode 2004-2009) dan tidak ada satupun yang ditindaklanjuti oleh DPR. Tidak pernah ada penjelasan ataupun jawaban penjelasan tertulis dari DPR kepada DPD tentang 38 RUU yang telah dikirimkan oleh DPD kepada DPR sebagai usul inisiatif DPD tersebut.

Ketiga, dalam keterlibatan DPD pada pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya sampai saat ini masih belum sepenuhnya bulat. Beberapa pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, tidak melibatkan DPD seperti pembahasan RUU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah diundangkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2012.

Keempat, dalam kaitan pembahasan RUU di DPR, pada praktiknya terdapat dua mekanisme keterlibatan DPD yang berlaku pada waktu pembahasan RUU di DPR. Menyangkut DIM, DPD sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pembahasan DIM. Pada pembahasan RUU tentang Keistimewaan DIY, Komisi II menggunakan ketentuanketentuan dalam UU MD3 yang tidak memberikan kesempatan sama sekali kepada DPD untuk menyampaikan DIM, namun menyampaikan pendapat akhir mini dalam tahapan tingkat I. kami terus terang kesulitan menyusun pendapat mini tersebut karena tidak mengikuti pembahasan dan perdebatan dalam pembahasan DIM. Untuk pembahasan RUU tentang Pemerintahan Daerah, RUU tentang Pemilu Kepala Daerah, dan RUU tentang Desa, Komisi II menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU P3 [Pasal 68 ayat (3) huruf b] setelah kami menyampaikan bahwa DPD dapat menyampaikan DIM dan DIM tersebut menjadi bahan bagi DPR. Namun untuk pembahasan daerah otonomi baru, DPD hanya dilibatkan dalam awal pembahasan seperti praktik pada waktu UU Susduk.

Hal-hal di atas disampaikan merupakan fakta yang saksi dengar, lihat, dan alami dalam kedudukan sehari-hari sebagai Ketua PPUU DPD RI dalam proses hubungan dengan DPR.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti-bukti tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5, yang telah disahkan dalam persidangan tanggal 10 Oktober 2012, sebagai berikut:

- Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- Bukti P-3 : Fotokopi Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 005/DPR RI/IV/2011-2012 tentang Uji Materi 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;
- Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

Untuk mendukung dalil-dalilnya, Pemohon pada persidangan tanggal 1 November 2012, 22 November 2012, dan 19 Desember 2012 mengajukan 10 (sepuluh) orang ahli yang memberikan keterangan di bawah sumpah, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.

Pembentukan parlemen bikameral (*two houses parliament*) menempatkan dua kamar (*two houses*) pada kedudukan kelembagaan yang setara dan harmonis, dalam hal ini:

Kamar yang satu mengimbangi dan membatasi supremasi kamar yang lain (*to curbs the other chamber*), demikian sebaliknya. Memperkuat dan memberdayakan peran daerah-daerah dalam membangun sistem negara kesatuan (*unitary state system*).

Article one, section one, The Constitution of The United States of America (1787) menetapkan, "**All legislative powers herein granted shall be vested in a congress of the United States, which shall be consist of a Senate and House of Representative**": Konstitusi Amerika ditandatangani dan disahkan di gedung *Pennsylvania State House, Philadelphia*, pada tanggal 25 Mei 1787.

Tidak semua menyetujui pemberlakuan sistem parlemen bikameral. *Thomas Jefferson* kembali dari Perancis, bersamaan dengan seusai *Philadelphia Convention*, menyatakan ketidaksetujuannya dengan penerapan (*adopted*) sistem parlemen bikameral. *Jefferson* menanyakan kepada *George Washington* mengapa **meng-adopted sistem two houses** itu. Dalam suatu jamuan *coffee morning*, *Washington* bertanya kepada *Jefferson*, mengapa ia menuang kopinya di atas piring cawan. "*Why did you pour that coffee into your saucer?*"; tanyanya. *Jefferson* menjawab, "To cool it", mendinginkannya, katanya. *Washington* menimpali, "*Even so, we pour legislation into the senatorial saucer to cool it*". Dianutnya sistem parlemen bikameral, mencontoh *British Parliament*.

Sistem Parlemen Bikameral bukan gagasan baru dalam politik pergerakan kebangsaan di negeri ini.

Gabungan Politik Indonesia (GAPI) dalam *Memorandum GAP/ Tentang Soesoenan Tata Negara Indonesia*, yang ditetapkan dalam *rapat Gapi – piano* di Kota Djakarta, pada tanggal 31 Januari 1941 mencita-citakan suatu parlemen yang terdiri dari "*doea Madjelis*", yakni ***Madjelis Pertama (Eerste Kamer)*** dan ***Madjelis Kedoea (Tweede Kamer)***.

Dikatakan, hak anggota buat kedua *Madjelis* diberikan penduduk negara (*staatsburger*), baik laki-laki maupun perempuan. Semua anggota dipilih:

Buat *Madjelis Pertama* menurut aturan yang akan ditentukan aturan mana harus memberi tanggungan supaya golongan-golongan atau aliran-aliran (*groepelingen en stroomingen*) mendapat perwakilan yang pantas dan adil. Pemilihan dari anggota *Madjelis Kedoea* dilakukan atas dasar berimbangan

(*evenredigheid*) dan pembagian dalam daerah-daerah (*regionaal*).

Hak memilih adalah umum dan langsung, diberikan pada tiap-tiap penduduk negara (*staatsburger*). Jumlah anggota *Madjelis Pertama* dan *Madjelis Kedua* adalah masing-masing sedikitnya 100 dan 200. *GAPI* adalah perhimpunan organisasi-organisasi nasionalis Indonesia yang dibentuk pada bulan Mei 1939, terutama atas inisiatif *MH. Thamrin* dari *Partai Indonesia Raya (Parindra)* dan termasuk *Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindo)* dan *Partai Sarikat Islam Indonesia (PSII)*. *GAPI* menuntut penentuan nasib sendiri dan parlemen yang dipilih untuk Indonesia, menggunakan slogan *Indonesia Berparlemen*. Sistem Parlemen Bikameral tidak digagas dalam sidang BPUPKI (1945) dan baru *di-adopted* pada Perubahan Ketiga UUD 1945 di kala Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2001, *incasu* diputuskan dalam Rapat Paripurna MPR-RI, tanggal 2001.

Pasal 22C UUD 1945, di bawah Bab VII A, berjudul Dewan Perwakilan Daerah, menetapkan "Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (Pasal 22C ayat (2)). DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (Pasal 22C ayat (3)). Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang (Pasal 22C ayat 4).

Terdapat tiga kewenangan konstitusional DPD, menurut Pasal 22D UUD 1945, yakni:

- (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 ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) **DPD 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 DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.**

- (3) DPD 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 ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Kewenangan DPD termasuk *soft bicameral*. Kata **dapat** merupakan *constitutional choice* yang diberikan konstitusi kepada DPD. Manakala DPD menempuh pilihan mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, atau menggunakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang *a quo* maka pilihan yang ditempuh mengandung sifat *imperatif*, tidak dapat dimodifikasi, direduksi, dibatasi, disimpangi, apalagi di-negasi oleh DPR dan pemerintah. Dalam kata **d a p a t** itu terkandung hak dan kewenangan konstitusional DPD.

Manakala DPD tidak menggunakan pilihannya maka hal dimaksud merupakan *rechtsverwerking* DPD sendiri yang menentukan pilihan konstitusional yang bakal diambil.

Kata **ikut** mengandung makna *participant*. DPD merupakan *constitutional participant* dalam pembahasan rancangan Undang-Undang *a quo*. DPR dan Pemerintah tidak boleh memodifikasi, mereduksi, membatasi, menyimpangi, apalagi menegasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang *a quo*.

Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menetapkan, "Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang".

UU MD3 dan UU P3 adalah Undang-Undang (*wet, gesetz, droit*) yang memuat pengaturan dengan Undang-Undang (*bij de wet geregeld*). Namun konstitusi tidak hanya memerintahkan penjabaran Pasal-Pasal 22C dan 22D **UUD** 1945 diatur dengan Undang-Undang (*bij de wet geregeld*) tetapi juga muatan materi pasal-pasal undangundang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan pasal-pasal konstitusi *a quo* selaku *de moeder der wet* daripadanya.

Pasal 7 ayat (2) UU P3 menetapkan, "... penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan

dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi". *Lex superior derogat legi inferiori*, aturan hukum yang rendah tidak boleh menyimpangi aturan hukum yang lebih tinggi. *De hogere wet gaat voor de lagere wet*.

Beberapa pasal UU MD3 dan UU P3 yang dipersoalkan dipandang bertentangan dengan Pasal 22D **UUD** 1945. Pasal 71 ayat (1), huruf d, e UU MD3, tidak tepat manakala pengikutsertaan pembahasan rancangan undang-undang oleh DPD berakhir sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan DPD kiranya juga menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan pengambilan persetujuan bersama.

Pasal 102 ayat (1) huruf d, huruf e UU MD3 tidak tepat dan keliru tatkala menggolongkan secara bersama-sama rancangan undang-undang dari DPD dengan rancangan undang-undang yang diajukan oleh "... anggota, komisi, gabungan komisi ..." yang kesemuanya adalah alat perlengkapan DPR belaka. Konstitusi menetapkan rancangan undang-undang pengajuan DPR secara *selbstendig*, setara dengan rancangan undang-undang pengajuan DPR. Seharusnya pengajuan rancangan undang-undang oleh "... anggota, komisi, gabungan komisi ..." *diintegrated* sebagai rancangan undang-undang DPR. Secara konstitusional, hanya ada tiga rancangan undang-undang yang bakal dibahas menjadi undang-undang, yakni **RUU dari DPR**, Pemerintah dan DPD.

Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3 tidak tepat manakala Rancangan Undang-Undang dari DPD kalaupun ditiadakan dan dilebur menjadi Rancangan Undang-Undang (dari) DPR. Konstitusi tidak menetapkan hal peleburan Rancangan Undang-Undang oleh DPD menjadi Rancangan Undang-Undang produk DPR.

Sama tidak tepatnya, manakala Pasal 43 ayat (2) UU P3 menetapkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD. Rancangan Undang-Undang produk DPD yang diberikan konstitusi (*constitutional given*) tidak boleh dihilangkan dan dilebur menjadi Rancangan Undang-Undang produk (usul) DPR.

Selaku lembaga konstitusi, DPD harus pula mendapatkan kehormatan (*de eere*) yang menjadi hak dan kewenangan konstitusionalnya. Pepatah Belanda mengatakan: "**Sere wien eere toekomst**". Berikan kehormatan

kepada yang berhak.

2. **Mohammad Fajrul Falaakh, S.H., M.A., M.Sc.**

Ahli akan membahas kekacauan konstruksi konstitusional di dalam Undang-Undang MD3 Tahun 2009 dan Undang-Undang P3 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang Tertentu Menurut Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945. Kekacauan konstitusional terjadi dari tahap awal, yaitu perencanaan sampai dengan tahap akhir, tahap akhirnya sampai di mana tergantung perspektif yang digunakan, kalau menggunakan perspektif yang dewasa ini mengemukakan di Eropa misalnya, *legis prudence* bisa sampai dengan pembatalan. Kalau menggunakan perspektif dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (5) sampai dengan pengundangan. Tetapi Ahli membatasi hanya sampai dengan persetujuan bersama atau pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan Undang-Undang tersebut.

A1. Tema pembahasan saya adalah "Pembentukan UU Tertentu" yang dicakup oleh Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 namun tidak mencakup angka 4 tentang pertimbangan DPD atas RUU tertentu. Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) menyatakan:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU tertentu (yaitu 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);
2. DPD ikut membahas bersama DPR dan Presiden RUU tertentu dalam huruf a;
3. DPD ikut membahas bersama DPR dan Presiden RUU yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
4. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

A2. Jelas bahwa Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 merupakan *job*

description, kompetensi yang ditentukan secara konstitusional; menuntut kesiapan dan kinerja DPD; serta menyangkut proses, tahapan dan manajemen legislasi antara DPD dengan DPR dan Presiden. Proses pembentukan Undang-Undang ini sejak tahap perencanaan hingga pengambilan keputusan dan pengundangan.

- A3. DPD melaksanakan fungsi legislasi bersama DPR dan Presiden. Hal ini karena "Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden" (anak kalimat pertama pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945), sedangkan DPD dapat mengajukan RUU bidang tertentu dan ikut membahas RUU bidang tertentu. Namun keputusan untuk menghasilkan "UU tertentu" (Pasal 22D) ditentukan oleh tiga macam penafsiran konstitusi.

Dua tafsir pertama disandarkan kepada pemahaman bahwa UUD 945 pada dasarnya menganut pola parlementer dalam proses legislasi hingga pengambilan keputusan akhir untuk itu. Proses legislasi menggunakan model parlementer karena legislasi merupakan "*three-chamber legislative process*, yaitu melibatkan "kamar" presiden-eksekutif dan dua kamar parlemen (DPR dan DPD) untuk RUU tertentu (Pasal 22D UUD 1945).

Legislasi bermodel parlementer ini terdiri dari dua macam. Pertama, tafsir tekstual dan *executive heavy* (atau bahkan otoritarian) yang menjadikan keputusan untuk menghasilkan Undang-Undang hanya sebagai *domain* persetujuan bersama Presiden dan DPR (anak kalimat kedua pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Akibatnya, bobot suara Presiden mengungguli bobot suara dua lembaga perwakilan (DPR dan DPD). Kedua, tafsir parlementer. Karena Presiden adalah eksekutif yang didukung koalisi di DPR maka keputusan menghasilkan legislasi seharusnya jadi domain lembaga perwakilan (DPR-DPD) bersama presiden-eksekutif dengan bobot suara sama di antara ketiga lembaga. Tafsir ketiga (*ius constituendum*) adalah tafsir legislasi dalam presidensialisme di negara kesatuan. Ciri pokok presidensialisme adalah keterpisahan eksekutif dari legislative sehingga bobot suara lembaga perwakilan pada model *asymmetric bicameralism*, dengan DPD sebagai pelembagaan keterwakilan daerah-daerah provinsi (Pasal 22C UUD 1945), seharusnya dimenangkan daripada bobot suara eksekutif; lebih-lebih apabila legislasi

itu mengenai kepentingan daerah-daerah (Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945) yang merupakan faktor agregat pada negara kesatuan. Implikasi pandangan ini dibahas kembali di bawah.

- B. (1) Tahap Perencanaan.** Pada tahap perencanaan, program legislasi nasional (Prolegnas) hanya disusun oleh DPR dan Pemerintah. Saya berpendapat bahwa perencanaan legislasi, atau pembagian kerja antara DPR dan Pemerintah dalam Prolegnas [sebagaimana diatur oleh Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU P3 2011] jadi tidak lengkap tanpa rencana legislasi dari DPD; namun hal ini tidak boleh menghalangi kewenangan konstitusional DPD untuk mengajukan RUU tertentu [Pasal 22D ayat (1) UUD 1945].
- C. (2) Tahap Penyusunan.** RUU yang dimajukan oleh DPD [Pasal 22D ayat (1) UUD 1945] tidak sama dengan "usul RUU" dari internal DPR [Pasal 21 UUD 1945] yang masih membutuhkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 2011 menentukan bahwa frasa "RUU dari DPR diajukan oleh DPD" yang memerlukan "pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi" oleh Baleg DPR. Ahli berpendapat bahwa Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) UU P3 2011 berarti melangkahi Pasal 21 dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.
- D. (3) Usul RUU:** Anggota DPR berhak mengajukan usul RUU (Pasal 21). Pasal 102 ayat (1) huruf d UU MD3: Badan Legislasi bertugas melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum RUU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR. Saya berpendapat bahwa RUU yang dimajukan oleh DPD tidak boleh disejajarkan dengan "usul RUU" dari internal DPR yang membutuhkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg DPR. Pasal 102 ayat (1) huruf e UU MD3: Badan Legislasi bertugas memberikan pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas RUU tahun berjalan atau di luar RUU yang terdaftar dalam prolegnas. Ahli berpendapat bahwa pembagian kerja antara DPR dan

Pemerintah dalam Prolegnas tidak boleh menghalangi kewenangan konstitusional DPD untuk mengajukan RUU berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

- E. (4a) Tahap Pengajuan RUU dari DPR.** Tidak disebut dalam UUD 1945. Pasal 46 ayat (1) UU P3: RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. Ahli berpendapat, RUU yang diajukan oleh DPD tidak boleh disejajarkan dengan "usul RUU" dari internal DPR yang masih membutuhkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg DPR. Frasa "RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR atau DPD" mencampurkan dua lembaga negara (DPR, DPD), bahkan DPR mengkooptasi DPD, sehingga melangkahi Pasal 21, Pasal 22C, Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Pasal 143 ayat (5) UU MD3: RUU yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Pasal 49 ayat (1) UU P3: RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Menurut ahli, RUU dalam bidang yang dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 semestinya dikirim oleh DPR kepada Presiden dan DPD.
- F. (4b) Tahap Pengajuan RUU dari Presiden:** Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR [Pasal 5 ayat (1)*]. Apabila RUU yang diajukan Presiden termasuk ranah Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 maka hak pengajuan RUU kepada DPR tidak membatasi bahwa RUU tersebut hanya dikirim kepada DPR. Pasal 144 UU MD3: RUU yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Pasal 50 ayat (1) UU P3: RUU dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Ahli berpendapat bahwa RUU dalam bidang yang dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 semestinya dikirim oleh Presiden kepada DPR dan DPD. Pasal 43 ayat (1) UU P3: RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden. Ahli berpendapat bahwa Pasal 43 ayat (1) UU P3 terkecoh oleh Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, seolah RUU hanya berasal dari DPR dan Presiden, dan mengabaikan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

G1. (4c) Tahap Pengajuan RUU dari DPD: DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR [22D Ayat (1)***]

Pasal 43 ayat (2) UU P3: RUU yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD. Ahli berpendapat bahwa rumusan Pasal 43 ayat (2) UU P3 terkecoh oleh Pasal 20 ayat (2) UUD, dan DPR tidak melaksanakan tugas konstitusional karena memperlakukan Pasal 22D ayat (1) seperti Pasal 21 UUD 1945.

G2. UU MD3 Pasal 147 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4):

- (1) Pimpinan DPR setelah menerima RUU dari DPD memberitahukan adanya usul RUU tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna.
- (3) dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul RUU yang berasal dari DPD RUU tersebut menjadi RUU usul dari DPR.
- (4) dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan terhadap usul RUU yang berasal dari DPD RUU tersebut menjadi RUU usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan RUU tersebut kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus.

UU P3 Pasal 48

- (2) Usul RUU [dari DPD] disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU.
- (3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul RUU.

Pendapat: Penyebutan "usul RUU" pada UU MD3 dan UU P3 tidak tepat diberlakukan atas RUU yang dimajukan oleh DPD. RUU dari DPD bukan berstatus "Usul RUU" sebagaimana dimaksud Pasal 21 UUD 1945 dan tidak boleh diperlakukan demikian untuk pengharmonisasian, pembulatan,

dan pematapan konsepsi RUU oleh Baleg DPR. Perubahan status "RUU dari DPD menjadi RUU usul dari DPR apabila Rapur DPR menyetujui RUU dari DPD" justru memberi bobot rendah kepada RUU dari DPR-DPD apabila dibandingkan suara Presiden (karena persetujuan dua lembaga DPR-DPD dapat tidak disetujui hanya oleh pendapat satu lembaga lainnya yaitu Presiden). Padahal, di sisi lain, UUD 1945 tidak memberi wewenang konstitusional kepada DPR untuk memutus (menolak, menerima) RUU dari DPD tanpa pembahasan dan persetujuan bersama presiden.

H1. **(5) Tahap Pembahasan:** RUU dibahas oleh DPR dan Presiden [frasa pertama Pasal 20 (2)*] dan DPD ikut membahas RUU tertentu [Pasal 22D (2)**].

Pasal 65 (3) UU P3: Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU [tertentu] dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.

Ahli berpendapat bahwa Pasal 65 ayat (3) tidak sinkron dengan Pasal 66-69 UU P3 (karena pembahasan RUU adalah dua tingkat pembicaraan). Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (3), Pasal 66, Pasal 67 huruf a, Pasal 68 ayat (1) dan Pasal 69 UU P3 mencampuradukkan terma "pembahasan" dengan "tingkat pembicaraan" dan sekaligus bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 20 ayat (2) *juncto* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

H2. Pasal 150 ayat (3) UU MD3: Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh:

- a. Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;
- b. DPR, apabila RUU berasal dari Presiden.

Pasal 68 ayat (3) UU P3: Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh: a. Presiden jika RUU berasal dari DPR; atau b. DPR jika RUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Pendapat: DIM bukan sekadar masalah bentuk teknis (*drafting*) yang ditangani oleh *legal drafter*, akan tetapi harus melibatkan DPD dalam hal RUU tercakup oleh Pasal 22D ayat (2): DPD mengajukan DIM tentang "RUU tertentu" (baik berasal dari DPR maupun Presiden) dan ikut membahasnya. Dengan demikian DIM hanya dimajukan oleh lembaga

yang tidak mengajukan RUU.

Ketentuan dan praktik pengajuan DIM oleh fraksi-fraksi inkonsisten dengan Pasal 150 ayat (3) UU MD3 maupun Pasal 68 ayat (3) UU P3.

H3. Pasal 147 ayat (7) UU MD3

(7) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), pembahasan RUU tetap dilaksanakan.

Pasal 150 ayat (5) UU MD3: Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan dan/atau pendapat mini, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

Pasal 68 ayat (5) UU P3: Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.

Ahli berpendapat: Secara konstitusional rumusan demikian justru tidak bertanggungjawab; ketentuan-ketentuan di atas telah dirumuskan berdasarkan angan-angan tentang "Ancaman Boikot dari DPD". Dalam hal DPD tidak ikut Pembicaraan Tingkat I atas RUU tertentu [Pasal 22D (2) UUD 1945] maka pembahasan RUU itu bercacad karena tidak memenuhi syarat formal.

H4. Pasal 70 UU P3

(1) RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.

(2) RUU yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

Ahli berpendapat, rumusan Pasal 70 UU P3 terkesan *absurd* apabila diterapkan terhadap RUU yang berasal dari DPR atau Presiden. Rumusan Pasal 70 UU P3 masih tepat pada RUU yang dimaksud Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Perhatikan contoh berikut: (1) RUU dari DPD dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden; (2) RUU dari DPD yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.

I. **(6) Tahap Persetujuan Bersama:** RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama [Pasal 20 ayat (2)* UUD 1945]. Bandingkan [Pasal 20 ayat (2)*] dengan penjelasan praamandemen:

"Pun Dewan [Perwakilan Rakyat] mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan Undang-Undang".

Maka Ahli berpendapat bahwa "konsep" DPR memegang kekuasaan membentuk UU untuk mendapat persetujuan bersama dengan Presiden adalah kebalikan praamandemen, yaitu: Presiden memegang kekuasaan membentuk UU (*gesetzgebung*) dengan persetujuan DPR [Pasal 5 (1) UUD 1945 praamandemen]. Kebalikan, karena amandemen UUD 1945 memberi kekuasaan kepada presiden-eksekutif untuk memutuskan hasil legislasi berupa UU sebagaimana praktik Orde Baru; padahal UUD 1945 praamandemen mendudukan hanya DPR sebagai pemegang kekuasaan menyetujui UU.

Ada tiga masalah: "persetujuan bersama" menurut Pasal 20 ayat (2) terhadap RUU tertentu [di ranah Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945] dari Presiden atau DPR; "persetujuan bersama" menurut Pasal 20 ayat (2) terhadap RUU tertentu (Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945) dari Presiden atau DPR; dan "persetujuan bersama" terhadap RUU dari DPD di ranah Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f dan huruf g UU MD3 berbunyi: DPR mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; Ahli berpendapat bahwa rumusan ini justru berkebalikan dari Pasal 5 UUD 1945 praamandemen (Presiden membentuk UU dengan persetujuan DPR)
- d. membahas RUU yang diajukan oleh DPD [...] bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- e. membahas RUU yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah dengan mengikutsertakan DPD [Bdk. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 bahwa "DPD ikut membahas"] sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- f. memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN yang

diajukan oleh Presiden;

Pasal 69 ayat (1) UU P3: pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

(2) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

(3) Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Ahli berpendapat bahwa Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f dan huruf g dan Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3: "Persetujuan bersama" sebatas Pasal 20 ayat (2) tanpa korelasi dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) apabila mengenai RUU tertentu [Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945]. Hal ini memerlukan kepastian tafsir konstitusional.

Ahli berpendapat tentang, pertama, tafsir struktural-sistematik bahwa Pasal 20 ayat (2) dibaca bersama Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) untuk RUU tertentu. Kedua, DPD sebagai lembaga perwakilan lebih tepat daripada presiden-eksekutif. Sekaligus, ketiga, DPD mewakili dan "menyatukan" (agregasi) kepentingan daerah di parlemen.

Karenanya diperlukan pemahaman tentang: RUU dibahas oleh DPR dan Presiden [frasa pertama Pasal 20 ayat (2)¹ dan DPD ikut membahas [Pasal 22D (2)^{***}] untuk mendapat persetujuan bersama [frasa kedua Pasal 20 (2)*].

- J. (7) **Frasa "Persetujuan Bersama"**: "persetujuan bersama" menurut Pasal 20 ayat (2) terhadap RUU pada umumnya dari Presiden atau DPR; "persetujuan bersama" menurut Pasal 20 ayat (2) terhadap RUU tertentu (di ranah Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945) dari

Presiden atau DPR; dan "persetujuan bersama" terhadap RUU dari DPD di ranah Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Pasal 151 ayat (3) UU MD3: Dalam hal RUU [dari DPD] tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Ahli berpendapat bahwa Pasal 151 ayat (3) UU MD3 mengartikan "persetujuan bersama" sebatas Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 tanpa korelasi dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) apabila mengenai RUU tertentu. Pasal 151 ayat (3) UU MD3 dapat hanya memenangkan presiden-eksekutif kalau tidak "membayangkan" bahwa DPR-DPD dapat bersetuju terhadap RUU ex-Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Apabila DPR-DPD bersetuju terhadap RUU eks-Pasal 22D ayat (1) maka RUU dari DPD bukan hanya menjadi RUU dari DPR melainkan justru tidak boleh dikalahkan oleh penolakan Presiden, dalam arti bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 tidak berlaku.

Simulasi: A (DPD), B (DPR), C (Presiden) - (1). A+B versus C; (2). A+C versus B; (3). A versus B+C. Jadi, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 atau Pasal 151 ayat (3) UU MD3 hanya merumuskan kemungkinan (3) yaitu DPD versus DPR+Presiden; sedangkan kemungkinan (2) dan (1) tidak diformulasikan.

Ahli berpendapat bahwa berdasarkan prinsip presidensialisme, yaitu eksekutif terpisah dari legislatif, dan prinsip bahwa keterwakilan daerah tidak ditundukkan kepada presiden-eksekutif yang seolah-olah jadi pemilik negara kesatuan maka kemungkinan (1) yaitu DPD+DPR versus Presiden harus dimenangkan DPD+DPR; sedangkan berdasarkan prinsip desentralisasi (atau menolak sentralisasi) maka kemungkinan (2) yaitu DPD+Presiden versus DPR harus dimenangkan DPD+Presiden.

3. Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

Penafsiran Sistematis Proses Pembentukan Undang-Undang dalam UUD 1945

Berdasarkan UUD 1945, terdapat 3 lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan dalam pembentukan Undang-Undang, yakni Presiden, DPR dan DPD. UUD 1945 juga telah menentukan tiga tahapan umum pembentukan

Undang-Undang yakni *tahap pengajuan rancangan undang-undang, tahap pembahasan rancangan undang-undang dan tahap pengambilan keputusan atau pemberian persetujuan.*

Hanya saja, istilah yang digunakan untuk menggambarkan peran tiga lembaga negara dimaksud pada masing-masing tahapan pembentukan undang-undang berbeda-beda. Sehingga pemahaman terkait keterlibatan ketiga lembaga tersebut juga berlainan pula. Masalah inilah yang kemudian menyebabkan kerancuan dalam mengatur proses pembentukan UNDANG-UNDANG yang dimuat dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Mencermati konsitusi maka terdapat beberapa kata kunci yang patut untuk dicermati.

Pertama, pada tahap pengajuan terdapat 4 istilah yakni:

1. *"Presiden berhak",*
2. *"DPR memegang kekuasaan membentuk...,*
3. *"Anggota DPR berhak mengajukan.." dan*
4. *"DPD dapat mengajukan.."*

Kedua, pada tahap pembahasan terdapat 2 istilah yakni:

1. *"setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden.*
2. *"DPD ikut membahas..." .*

Ketiga, untuk tahap pengambilan keputusan, sekalipun merupakan tahapan tersendiri, namun is merupakan bagian tidak terpisahkan dari tahap pembahasan. Sebab, Pasal 20 ayat (2) menyatakan, *"...rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*

Keragaman istilah di atas dapat menimbulkan kemungkinan salah tafsir dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, baik lembaga yang berwenang maupun mekanismenya.

Oleh karena itu, menjawab persoalan tersebut maka ahli akan menafsirkannya menggunakan penafsiran sistematis. Penafsiran sistematis atau logis merupakan penafsiran menurut sistem yang ada dalam rumusan hukum itu sendiri. Penafsiran ini dilakukan dengan memperhatikan ketentuan-

ketentuan yang saling berkaitan dalam naskah peraturan perundang-undangan terkait.

Penafsiran sistematis akan dapat menimbulkan dua kemungkinan, yaitu: pertama, terjadinya penyempitan makna. Kedua, terjadi perluasan makna dari pengertiannya dalam kaidah bahasa yang biasa.

Terhadap Penafsiran Istilah dalam Pengajuan Rancangan Undang-Undang, patut kita mencermati ketentuan Pasal 5 ayat (1) yakni "*Presiden berhak...*". Istilah ini bermakna bahwa Presiden berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang. Secara istilah, "hak" diartikan sebagai milik, kepunyaan, kewenangan atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu. Dengan demikian, hak presiden sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) dapat diartikan sebagai kewenangan Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Terkait kewenangan DPR, Pasal 20 ayat (1) menyebutkan *memegang kekuasaan...*", yang berarti DPR berhak atau berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian Pasal 20 ayat (1) menunjuk pada kekuasaan DPR secara kelembagaan. Dalam arti, *yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang itu adalah DPR secara kelembagaan*.

Di dalam kelembagaan DPR, secara personal setiap anggota DPR juga diberi hak untuk *mengajukan usul rancangan undang-undang*. Usul dari anggota DPR akan dibawa ke tingkat DPR. Apabila usul tersebut diterima, maka ia akan menjadi rancangan Undang-Undang "milik" DPR secara kelembagaan. Jadi hak anggota DPR untuk mengajukan usul rancangan undang-undang merupakan bagian tidak terpisah dan hak DPR untuk mengajukan rancangan undang-undang.

Berdasarkan rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka Presiden dan DPR secara kelembagaan sama-sama memiliki "hak" untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Sementara itu, Pasal 22D ayat (1) menyebutkan "*DPD dapat mengajukan...*", yang berarti DPD boleh mengajukan rancangan undang-undang. Sebab, secara istilah, kata "dapat" sepadan dengan kata "mampu, sanggup, bisa, boleh, mungkin". Dimana kata tersebut diartikan sebagai kesanggupan diri untuk melakukan sesuatu. Dengan demikian, "dapat mengajukan" berarti boleh atau boleh mengajukan Rancangan Undang-

Undang sesuai dengan kemampuan atau kesanggupannya. Sepanjang DPD sanggup mengajukan Rancangan Undang-Undang terkait kewenangannya, maka selama itu pula hak itu dilaksanakan DPD secara kelembagaan. Dengan demikian, istilah "dapat" juga bermakna sebagai hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang.

Tafsir tersebut juga diperkuat dengan posisi DPD dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang. Untuk melihat dimana posisi DPD pada tahap pengajuan rancangan undang-undang, kiranya perlu diperbandingkan antara tiga rumusan berikut:

1. *"Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang..."*,
2. *"Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang."*
3. *"DPD dapat mengajukan ... rancangan undang-undang..."*

Materi yang diajukan Presiden adalah rancangan undang-undang. Sedangkan materi yang dapat diajukan DPD juga rancangan undang-undang. Sementara materi yang diajukan anggota DPR adalah usul Rancangan Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang jelas berbeda dengan usul Rancangan Undang-Undang. Sebab sebuah usulan RUU tidak dapat disebut sebagai Rancangan Undang-Undang sebelum ia disetujui oleh lembaga yang akan mengajukannya.

Berdasarkan tafsir terhadap rumusan Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 dan Pasal 22D ayat (1) di atas, jelas bahwa posisi DPD setara dengan Presiden dalam pengajuan rancangan undang-undang. Sama-sama sebagai institusi yang berhak mengajukan rancangan undang-undang, bukan usul rancangan undang-undang. Disamping itu, posisi DPD tidak dapat disetarakan dengan posisi anggota DPR yang hanya diberi hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas, meletakkan posisi DPD dalam konteks pengajuan Rancangan Undang-Undang setara dengan anggota DPR merupakan tindakan inkonstitusional. Sehingga setiap norma undang-undang yang memosisikan DPD seperti demikian, secara jelas dan tegas adalah bertentangan dengan UUD 1945.

Penafsiran Sistematis mesti diberlakukan terhadap Istilah dalam Pembahasan dan Persetujuan atas Rancangan Undang-Undang

Pasal 20 ayat (2) menyatakan, "*setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama*". Rumusan tersebut menempatkan Presiden dan DPR dalam posisi setara dan sama-sama punya hak untuk membahas Rancangan Undang-Undang.

Pada saat bersamaan, Pasal 22D ayat (2) mengatur, "*DPD ikut membahas rancangan undang-undang...*". Sekalipun dengan menggunakan istilah "ikut membahas", DPD secara prinsip juga berhak untuk ikut membahas Rancangan Undang-Undang. Secara istilah, kata "ikut" dipahami sebagai "menyertai" atau melakukan sesuatu sebagaimana dikerjakan orang lain.

Sesuai pengertian tersebut, kata "ikut" tidak dapat dimaknai sebagai sesuatu yang bersifat boleh atau tidak, dimana keikutsertaannya tidak mempengaruhi. Melainkan dimaknai sebagai "hak" DPD untuk ikut dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (2). Selain itu, kata "ikut" juga tidak dapat dijadikan alasan untuk mensubordinasi DPD di bawah DPR dalam pembahasan Rancangan Undang-undang. Sebab, rumusan Pasal 22D ayat (2) dan Pasal 20 ayat (2) merupakan dua ketentuan yang bersenyawa. Dalam arti, apabila sebuah Rancangan Undang-Undang terkait dengan otonomi daerah, dan lain sebagainya, maka Pasal 20 ayat (2) tidak dapat berdiri sendiri. Melainkan harus bersamaan dan dipersandingkan dengan Pasal 22D ayat (2).

Seiring dengan itu, pembahasan sebuah Rancangan Undang-Undang untuk menjadi undang-undang sesuai ketentuan Pasal 20 ayat (2) juga meliputi pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2). Artinya Rancangan Undang-undang terkait daerah juga menjadi bagian dari Rancangan Undang-Undang yang mesti dibahas dan disahkan melalui mekanisme yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2). Dengan demikian, Pasal 22D ayat (2) yang mengatur keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 20 ayat (2). Dalam arti, keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU juga tunduk dan mengacu pada ketentuan Pasal 20 ayat (2).

Oleh sebab itu, hak DPD untuk membahas Rancangan Undang-Undang tidak dapat dibatasi hanya untuk tahapan tertentu saja. Seperti hanya terlibat dalam pembahasan tingkat I saja. Melain semua tahapan pembahasan sampai

proses persetujuan (pengambilan keputusan), DPD mesti terlibat. Sebab, persetujuan atas sebuah Rancangan Undang-Undang merupakan bagian tidak terpisah dari tahap pembahasan. Persetujuan merupakan akhir dari sebuah proses pembahasan.

Ketidakterpisahan antara pembahasan dan persetujuan tersebut dapat dipahami secara tekstual dari ketentuan Pasal 20 ayat (2) menyatakan, "*...rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*". Rumusan tersebut menunjukkan bahwa tujuan pembahasan sebuah Rancangan Undang-Undang adalah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Selain itu, dirumuskannya "pembahasan" dan "persetujuan bersama" dalam satu nafas Pasal 20 ayat (2) membuktikan bahwa keduanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah.

Kekeliruan Tafsir Pembentukan Undang-Undang dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011

Berdasarkan penafsiran sistematis terhadap konstitusi, maka Ahli ingin mengatakan bahwa UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengalami kekeliruan tafsir.

Dari 10 pasal dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan 12 Pasal dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diuji, semuanya saling berkaitan. Pada intinya, semua norma tersebut lahir atau dibentuk dari sebuah tafsir yang tidak tepat atas ketentuan UUD 1945. Untuk melihat lebih detail kesalahan tafsir (sistematis) dimaksud, berikut ini akan dikutip beberapa Pasal yang diuji.

Pertama, ketentuan dalam UU Nomor 27 Tahun 2009. Dalam Pasal 146 (1), Pasal 147 (1), Pasal 147 ayat (4) telah menempatkan DPD sebagai subordinasi DPR. DPD bahkan diposisikan sebagaimana layaknya anggota DPR. DPD berdasarkan Pasal 147 ditempatkan sebagai lembaga yang hanya punya hak untuk mengajukan *usul rancangan undang-undang*, bukan *rancangan undang-undang*. Dengan hanya berhak mengajukan usul rancangan undang-undang, DPD tidak lebih sama posisinya dengan anggota DPR. Hal itu secara jelas dapat dipahami dari rumusan "*...rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap **usul rancangan undang-undang** yang berasal dari DPD...*". Dengan rumusan tersebut, DPD dibatasi hanya punya hak

mengajukan "usul rancangan undang-undang". Sementara Pasal 22D ayat (1) secara jelas mengatur, "*DPD dapat mengajukan.... rancangan undang-undang*", bukan usul rancangan undang-undang.

Hal ini diperkuat lagi dengan adanya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengatur bahwa usul rancangan undang-undang dari DPD mesti melalui mekanisme pembahasan oleh DPR, dimana apabila rancangan undang-undang yang diajukan DPD disetujui DPR, maka RUU tersebut akan menjadi rancangan undang-undang usul DPR. Sebuah rancangan undang-undang yang diajukan DPD memang seharusnya melalui mekanisme pembahasan oleh DPR, tapi tidak dalam bentuk pembahasan usul rancangan undang-undang, melainkan pembahasan rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang. Artinya, posisi rancangan undang-undang yang diajukan DPD sama dengan rancangan undang-undang yang diajukan Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, bukan sama dengan posisi usul rancangan undang-undang yang diajukan anggota DPR berdasarkan Pasal 21 UUD 1945.

Dengan menggunakan tafsir sistematis terhadap UUD 1945 sebagai alat ukur, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 di atas dapat dikualifikasikan telah menyalahi maksud ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Dimana kata "dapat" dalam ketentuan tersebut telah dijadikan dasar untuk menurunkan posisi DPD dan kedudukan yang sesungguhnya dikehendaki Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Kedua, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 43 (1), dan Pasal 46 ayat (1), telah memosisikan DPD sebagai lembaga yang tidak berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang. Melainkan hanya berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang. Sama dengan hak yang dimiliki anggota DPR, komisi, gabungan komisi dan alat kelengkapan DPR.

Ketentuan tersebut juga termasuk norma yang secara jelas telah mensubordinasi DPD di bawah DPR. Dengan menentukan bahwa Rancangan Undang-Undang hanya dapat berasal dari DPR dan Presiden, artinya telah menutup peluang bagi DPD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang. Dengan begitu, kedudukan DPD sebagai salah satu lembaga yang memiliki hak mengajukan Rancangan Undang-Undang telah dinegasikan.

Selain itu, hak DPD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 hanya dipahami sebagai hak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang kepada DPR.

Dalam konteks memosisikan DPD dalam pembentukan Undang-Undang, materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut persis sama dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Dimana hak DPD sama dengan hak anggota DPR, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPR.

Interpretasi demikian jelas keliru dan tidak sesuai dengan maksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Seharusnya, hak DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) diartikan sebagai hak yang sama dengan hak yang dimiliki Presiden dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Sebab, apabila maksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 adalah seperti yang saat ini diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011, maka tentunya Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 juga dapat dipahami demikian. Dimana apabila Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang, maka rancangan undangundang tersebut diposisikan sama dengan Rancangan Undang-Undang yang diusulkan anggota DPR, komisi, gabungan komisi, dan alat kelengkapan DPR. Namun dalam kenyataannya tidaklah demikian. Oleh karena itu, cara membaca Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 semestinya sama dengan cara membaca Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

Selanjutnya terkait dengan pembatasan terhadap keikutsertaan DPD dalam pembahasan Undang-Undang hanya pada pembicaraan tingkat I sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga menimbulkan persoalan terkait konsistensinya dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) dalam kaitannya dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Dalam Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan, *keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.*

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Pasal 22D ayat (2) terkait keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang berkenaan dengan daerah tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 20 ayat

(2) UUD 1945. Sehingga pengaturan lebih lanjut tentang keterlibatan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga harus sinkron dengan maksud ketentuan tersebut.

Dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, pembahasan dan proses mendapatkan persetujuan bersama merupakan proses yang tidak dapat dipisahkan. Sebab, membahas sebuah Undang-Undang adalah untuk tujuan mendapatkan persetujuan bersama antara lembaga-lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang.

Dengan keterkaitan antara Pasal 22D ayat (2) dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, maka pembatasan keterlibatan DPD hanya sebatas pada pembicaraan tingkat I melalui UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak dapat dibenarkan. Setidaknya dari sudut pandang tafsir sistematis terhadap UUD 1945 sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Ketentuan Undang-Undang ini jelas tidak sesuai dengan maksud yang diinginkan Pasal 22D ayat (2) dan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Agar norma UUD 1945 dapat dilaksanakan secara konsisten, maka keterlibatan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tertentu tidak perlu dibatasi hanya sampai pembahasan tingkat I saja. Melainkan DPD berhak untuk terlibat pada semua tahap pembentukan Undang-Undang, termasuk tahap pengambilan keputusan atau persetujuan bersama.

Dengan penjelasan di atas, membatasi keterlibatan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang hanya sebatas pada tahap I dan tidak melibatkan DPD dalam proses pengambilan keputusan (persetujuan bersama) adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D dan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Sebagai penutup Ahli menyampaikan bahwa baik UU Nomor 27 Tahun 2009 maupun UU Nomor 12 tahun 2011 semestinya memosisikan DPD sebagai sebuah lembaga yang setara dengan DPR dan Presiden terkait hak mengajukan, membahas dan menyetujui bersama sebuah Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Sebab, begitulah tafsir yang dikehendaki UUD 1945.

4. B. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.H.

- Keterangan Ahli berjudul *Mengembalikan Semangat Check and Balance Lembaga Legislasi Menuju Konsolidasi Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Desentralistik*
- Dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945, ada sebuah semangat yang luar biasa yang disampaikan oleh para Perancang Undang-Undang Dasar 1945 khususnya amandemen. Pada waktu itu tuntutan untuk membongkar otoritarian, sentralistik, dan oligarkis menuju kepada demokrasi yang disentralistik. Dalam konstruksi yang demikian itulah, maka kemunculan DPD sebagai lembaga negara merupakan bersama-sama dengan konsep desentralisasi, otonomi luas, dimana daerah dalam Pasal 18 itu diberi kewenangan yang sangat luas. Oleh sebab itulah, maka harus ada perekat di dalam konteks sistem ketatanegaraan kita khususnya dalam kerangka pengambilan kebijakan politik di tingkat nasional yang harus juga memperhitungkan mengambil referensi dari daerah, kepentingan-kepentingan daerah. Dalam konstruksi yang demikian itulah, maka Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) kemudian dilakukan “penafsiran” oleh para pembentuk Undang-Undang, yang dalam hal ini jelas merupakan kewenangan dari DPR dan Presiden.
- Dalam konteks penerapannya yang merupakan bentuk penafsiran, ada beberapa hal yang harus diluruskan kembali. Di dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR. Kemudian ayat (2)-nya, “DPD ikut membahas RUU.” Kemudian di dalam Undang-Undang MD3, Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang P3, justru mengalami perubahan frasa. Perubahan frasanya itu tidak lain adalah usul RUU DPD, sementara di dalam Undang-Undang Dasar 1945 semuanya mengatakan mengajukan rancangan undang-undang. Kemudian di Pasal 147 ayat (1) Undang-Undang MD3, pertama kali dinyatakan pimpinan DPR menerima rancangan undang-undang dari DPD, tapi begitu masuk di dalam ayat kedua ditegaskan bahwa usul rancangan itu kemudian diberitahukan. Jadi perlahan dan pasti telah terjadi pengelabuan sistemik fungsi legislasi DPD, pertama kali disebut RUU, kemudian selanjutnya disebut usul RUU.

- Dalam proses pembentukan undang-undang, memang ada 3 mekanisme, 3 tahapan, tahapan perencanaan penyusunan, tahapan penyusunan Rancangan Undang-Undang, dan pembahasan sampai mekanisme pengambilan keputusan. Dalam konstruksi 3 hal itulah, ada 3 lembaga yang membuat kewenangan legislasi. Pertama, adalah Presiden; kedua, adalah DPR (aspek sistematika Undang-Undang Dasar 1945); ketiga, adalah DPD.
- Presiden dan DPD-RI hanya memiliki hak yang satunya dan satunya memiliki dapat, sementara kewenangan kekuasaan itu ada pada DPR. Dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Negara Republik Indonesia tertentu, maka DPD diberi kesempatan untuk dapat mengajukan dan ikut membahas.
- Di dalam Prolegnas, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang P3 dinyatakan, "Penyusunan program legislasi dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah." Kemudian ada dua ketentuan di dalam Undang-Undang MD3 dan P3 yang tidak taat mempergunakan frasa. Pasal 224 ayat (1) huruf i Undang-Undang MD3 dinyatakan, "DPD mempunyai tugas dan wewenang ikut serta dalam penyusunan Prolegnas Undang-Undang tertentu." Artinya, DPD dalam hal Undang-Undang tertentu seperti yang diamanatkan oleh Pasal 22D itu, berarti dia ikut aktif dalam seluruh proses.
- Dalam Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang P3 menyatakan, "Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat". Kata *pertimbangan* jelas merupakan hal yang tidak mengikat. Itu yang pertama. Yang kedua, mempersatukan fraksi komisi anggota DPR dan DPD, sementara DPD itu adalah lembaga negara masih mempergunakan paradigma cara berpikir lama bahwa DPD itu dianggap fraksi utusan daerah di MPR, sementara aturannya sudah baru.
- Di dalam konteks pengajuan Rancangan Undang-Undang ada mekanisme *check and balances*. Presiden itu Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengemukakan berhak mengajukan RUU. Arti kata *hak*, makna *hak* sudah disampaikan oleh keterangan Ahli yang terdahulu. Kemudian anggota DPR berhak mengajukan usul RUU. Selanjutnya DPD dapat mengajukan RUU tertentu.

Pertanyaannya adalah mengapa konstruksinya untuk Presiden dan DPD, itu yang diajukan RUU, sementara untuk anggota DPR yang diajukan usul RUU? Mengapa usul RUU yang diajukan oleh anggota DPR justru dimasukkan di dalam konstitusi, padahal itu merupakan bagian dari lembaga negara. Pertanyaan yang kedua ini jawabannya adalah karena memang kekuasaan membentuk Undang-Undang adalah pada DPR. Oleh sebab itu, apa yang terjadi di dalam konteks DPR diberi jaminan konstitusi, tapi hanya sekadar usul. Namun di dalam konteks Presiden dan DPD, yang diajukan adalah RUU karena ini adalah kerja kelembagaan. Artinya usul RUU sudah dibahas, sudah diajukan oleh unsur-unsur yang ada di eksekutif, kementerian, kemudian melakukan harmonisasi, hasilnya adalah RUU. Di DPD pun juga demikian, usul RUU bisa diajukan oleh komite atau alat kelengkapan, kemudian diharmonisasi oleh panitia perancang Undang-Undang, kemudian diputuskan di dalam Rapat Paripurna DPD menjadi Rancangan Undang-Undang. Ini pola pengajuan RUU dalam konteks mekanisme *check and balances*.

- Kemudian “penafsiran” terhadap Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 22D. Oleh sebab itu, DPR dan Presiden yang nanti akan melakukan lebih lanjut dengan pola-pola penerapannya yang dituangkan, ditafsirkan, kemudian masuk ke dalam norma sebuah Rancangan Undang-Undang. Ayat (1) Pasal 147, “Pimpinan DPR setelah menerima Rancangan Undang-Undang dari DPD memberitahukan adanya usul Rancangan Undang-Undang”. Kembali lagi ada perubahan frasa *rancangan undang-undang dari DPD* menjadi usul Rancangan Undang-Undang tersebut kepada anggota DPR. Kemudian DPR memutuskan usul Rancangan Undang-Undang dalam rapat paripurna dan seterusnya. Dengan demikian frasa RUU dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menjadi frasa *usul RUU DPD* dan RUU DPD bermetamorfosa menjadi RUU DPR. Hal ini tidak tepat dalam mengatur lebih lanjut Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Karena RUU dari Presiden pun Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak berubah menjadi RUU usul DPR. Artinya dengan kekuasaannya sebetulnya DPR bisa mengklaim, tetapi kenapa yang diklaim cuma RUU dari DPD.

- Pasal 48 juga sama mengenai terjadinya metamorfosa secara sistemik frasa *RUU DPD* menjadi frasa *usul RUU dari DPD*. Kemudian dengan pola yang sedemikian inilah maka posisi RUU DPD disamakan dengan posisi usul RUU dari anggota DPR, komisi gabungan komisi atau alat kelengkapan. DPD sebagai lembaga tinggi negara disejajarkan dengan anggota komisi gabungan komisi atau alat kelengkapan DPR. Artinya, apa yang akan, apa yang dirancang dan digagas oleh para perancang Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen mempergunakan, memunculkan sebuah lembaga untuk melaksanakan *check and balances* tidak serta-merta dilaksanakan dengan konsekuen, bahkan hanya semata-mata merupakan alat kelengkapan DPR.
- Pasal 20 pembahasan, Pasal 22 dikaitkan dengan Pasal 22D ayat (2), harusnya frasa *ikut membahas* dalam Pasal 20 ayat (2) itu menjadi satu kesatuan dengan Pasal 22D, manakala yang dibahas itu tidak lain adalah rancangan undang-undang tertentu.
- Pasal 20 ayat (1) dikaitkan dengan Pasal 22D ayat (2) ini meminggirkan DPD untuk terlibat secara penuh dalam pembicaraan tahap pertama, terutama dalam ikut mengajukan dan membahas daftar inventarisasi masalah yang justru merupakan inti pembahasan rancangan undang-undang. Fraksi yang sejatinya bukan alat kelengkapan DPR justru memegang porsi kewenangan yang menentukan dalam pembahasan setiap Rancangan Undang-Undang. Dalam praktiknya, praktik legislasi telah mengubah norma konstitusional, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama berubah menjadi setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh fraksi-fraksi dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Seharusnya pembahasan di tingkat fraksi harus selesai di dalam tubuh DPR.
- Kesimpulan, pertama, Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang P3 tidak taat pada norma konstitusional dalam menafsirkan makna fungsi legislasi DPD-RI sebagai tercantum dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; kedua, mekanisme *check and balances* yang dikehendaki oleh para penyusun Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 luput dari sasaran karena politik perundang-undangan yang dipilih oleh DPR dan Presiden;

ketiga, DPD sebagai representasi kepentingan daerah bukan masing-masing daerah hanya dimaknai sebagai alat kelengkapan DPR dalam penyusunan RUU, khususnya yang menjadi *core competence* sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- fungsi legislasi DPD yang ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) dalam proses pembentukan Undang-Undang semakin tidak memiliki peran yang signifikan, sehingga aspirasi kepentingan daerah sebagai bentuk *check and balances* antara kepentingan pusat dan daerah menjadi tidak berjalan sebagaimana mestinya.

5. Prof. Dr. R. Siti Zuhro, M.A.

- Pokok-pokok pikiran Ahli tentang *Problematik Otonomi Daerah dan Pentingnya Peran DPD Dalam Meningkatkan Kualitas Hubungan Pusat-Daerah*.
- Indonesia adalah negara yang unik, negara *archipelago* yang terdiri dari 33 provinsi, 497, yang membentang mulai Sabang sampai Merauke. Sejak tahun 2001 otonomi daerah diterapkan di Indonesia dan dengan otonomi daerah diterapkan di Indonesia sejak saat itu pula sebetulnya semangat dan antusiasme rakyat luar biasa, daerah luar biasa, terhadap ketetapan pemerintah nasional tentang otonomi daerah ini. Namun kita juga harus mengakui bahwa masih banyak sekali permasalahan yang dihadapi oleh daerah, termasuk adalah kemiskinan, pengangguran, dan banyaknya ratusan jumlah dari daerah tertinggal dan dalam konteks itu pula sebetulnya muncul problematik, tantangan, dan implikasinya, berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang sudah berumur 11 tahun ini.
- Beberapa hal yang muncul khususnya yang paling krusial adalah masalah koordinasi dan sinergi antar jenjang pemerintahan dan antara pemerintahan dan antar daerah yang kurang memadai yang mengakibatkan koordinasi pembangunan antar sektor di pusat dan dinas di daerah lembaga lemah. Munculnya fragmentasi institusi lokal yang tidak sesuai kebutuhan dan potensi daerah, tumpang tindih dan kontradiksi peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat. Munculnya resistansi dari

sejumlah kementerian karena minimnya koordinasi antara instansi terkait dan maraknya pemekaran daerah.

- Tarik-menarik kewenangan antar pusat dan daerah dan antar daerah dalam mengelola sumber daya alam, sumber daya ekonomi, sumber daya manusia, menimbulkan kerumitan yang luar biasa di dalam pengelolaan hubungan antara pusat dan daerah. Demikian juga dengan pengelolaan pembagian khususnya pembagian sumber keuangan yang belum merata dan juga pelaksanaan pilkada yang acap kali mengintervensi kinerja pemerintah daerah.
- Masalah konsistensi pemerintah dalam bidang hukum atau pembuatan peraturan dan kurangnya harmonisasi antara Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang terkait. Persepsi sepihak daerah tentang kewenangannya yang acap kali juga lebih mementingkan kepentingan daerahnya sendiri tanpa mempertimbangkan secara sungguh-sungguh manfaatnya dalam konteks yang lebih luas. Sehingga hal ini menimbulkan kerumitan pengelolaan hubungan daerah dan antardaerah. Akibatnya kedaerahan lebih menonjol daripada ke-Indonesiaan.
- Masalah kedaerahan dan ke-Indonesiaan ini semakin runcing dan kita rasakan munculnya ketidakharmonisan hubungan pusat dan daerah dan juga intensifnya kekerasan konflik, bahkan kerusuhan di daerah-daerah menjadi satu gambaran yang juga memperlihatkan dan ini justru yang harus kita respon bersama. Otonomi daerah juga diwarnai oleh kolaborasi elit dan pengusaha dalam mengeksploitasi daerah dan dalam mencari keuntungan. Praktik otonomi menjadi sangat elitis dan tidak menyentuh kebutuhan akan rumput. Otonomi hanya dinikmati kelompok elit saja. Tantangan krusialnya adalah bagaimana menyelaraskan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah era otonomi saat ini sehingga menghasilkan satu sinergi koordinasi dan interaksi yang lebih baik antar jenjang pemerintahan.
- Rangkaian implikasi negatif pengelolaan hubungan kewenangan pusat dan daerah sangat jelas menghambat proses otonomisasi. Munculnya konflik kepentingan di daerah juga menunjukkan kurang memadainya pengelolaan kewenangan daerah dan antar daerah. Elit lokal di tingkat provinsi dan

kabupaten/kota tak mampu membuat program yang saling selaras dan sinergi atau kerja sama untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

- Pembangkangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah nasional tidak perlu terjadi bila Indonesia mampu memaksimalkan institusi demokrasi seperti DPD, baik dalam posisinya sebagai *bridging* maupun dalam sebagai perwakilan daerah. Masalahnya pola hubungan antara pemerintah nasional dan Pemerintah Daerah sejauh ini belum terformat. Adalah jelas bahwa negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah tak perlu dibenturkan. Akibat tujuan ekonomi yang belum menjadi spirit praktik otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah yang harmonis relatif sulit diwujudkan. Maraknya pemekaran daerah, munculnya ribuan perda bermasalah, ratusan daerah tertinggal, dan besarnya ketimpangan sosial ekonomi yang terjadi di daerah, tidak semestinya dijadikan komoditas politik untuk memperoleh keuntungan, tapi semestinya untuk dicarikan jalan keluarnya.
- Peran DPD dalam konteks otonomi daerah sebagai lembaga politik dan lembaga tinggi negara, DPD berusaha memastikan secara politik bahwa apa yang dilakukan adalah penting di mata publik. Peran penting DPD-RI dalam konteks otonomi daerah sangat jelas, yaitu merepresentasikan aspirasi daerah. Meskipun belum maksimal, DPD relatif mampu membantu komunikasi antara pusat-daerah berkenaan dengan masalah yang dihadapi daerah, baik melalui sinergi dan *partnership* yang dilakukan dengan asosiasi-asosiasi pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan keterbatasannya, sebagai lembaga legislatif, dimana DPD tidak memiliki mekanisme yang memadai. Selama periode 2009 dan 2012, institusi ini tetap berkinerja menyelesaikan tupoksinya (tugas, pokok, fungsinya). Hal ini bisa dilihat dari kinerjanya dalam menghasilkan, merampungkan usulan RUU sebanyak 15 buah pandangan yang berpandangan, dan pendapat 77 buah, juga pertimbangan, pengawasan, pertimbangan terkait anggaran, dan juga usul Prolegnas, serta rekomendasi DPD. Namun, tidak bisa ditutupi adanya masalah kelembagaan yang akut dan tidak tuntas, khususnya tugas internal lembaga legislatif. Para Ahli sebelumnya sudah menjelaskan dengan sangat gamblang tentang Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).
- Sebagai wakil daerah, DPD tidak hanya ditantang untuk merespons dan memperbaiki karut-marut yang dihadapi daerah tersebut, tapi juga harus

ikut bertanggung jawab mengatasinya. Sejarah pemberontakan daerah yang terjadi tahun 1950-an bisa dijadikan pelajaran yang sangat berharga oleh para elite pemerintah pusat dan daerah agar hal ini tidak terulang. Pelanggaran hukum yang dilakukan sejumlah daerah untuk menambah pendapatan asli daerah dan merebaknya kasus korupsi, baik di lembaga eksekutif, daerah, maupun DPRD, merupakan refleksi konkret minimnya pengawasan terhadap daerah.

- Masalahnya, bagaimana membuat daerah-daerah tersebut *well on the right track* dan menyukseskan otonomi daerah? DPD harus terus mendorong rasionalisasi hubungan pusat dan daerah melalui penyempurnaan atau tata ulang sistem kelembagaan di Indonesia, termasuk dalam menghadapi dilema dua sistem, yaitu sentralisasi dan desentralisasi yang sampai saat ini belum diselesaikan dengan baik, seperti dana bagi hasil. DPD yang saya amati sejauh ini, khususnya sejak tahun 2004 sampai tahun 2012, keberpihakan kepada daerah sangat kental dan sangat jelas terbaca. Oleh karena itu, Ahli bisa memaknai bahwa sebetulnya apa yang kita harapkan dengan otonomi daerah dan hadirnya DPD adalah ini saatnya Indonesia membangun dari daerah, pentingnya membangun Indonesia dari daerah. Keberadaan DPD untuk mewakili kepentingan daerah dalam proses dan produk legislasi di tingkat pusat *legitimante*. Keberadaan DPD sebagai *vertical balance* mestinya difungsikan supaya kewenangannya tidak bersifat konsultatif. Aspirasi dan kepentingan rakyat daerah tidak boleh mandek dan harus diperjuangkan oleh DPD.
- Pertama, DPD sangat mengharapkan dukungan publik dan kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam mendorong penguatan lembaga DPD. DPD memerlukan payung hukum untuk memperjelas jenis kelaminnya dan untuk melaksanakan fungsi dan perannya secara maksimal. Apa artinya kata *representasi* kalau tidak bisa dikonkretkan, baik secara institusi maupun individu, DPD akan menanggung beban politik yang luar biasa bila terus-menerus tidak mampu membuktikan tupoksinya sebagai badan legislatif yang berkewajiban mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam bentuk legislasi. Sebagai perwakilan wilayah atau penyambung lidah rakyat daerah, DPD hadir untuk menjaga keragaman daerah agar karakteristik dan kekhasan yang dimiliki masing-masing daerah tetap menjadi kekayaan bagi

Indonesia. Karena itu, DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan pemerintahan daerah dan rakyat daerah dalam proses dan produk legislasi tingkat pusat. Menjaga keutuhan Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika tidak semudah membalikkan tangan, perlu membangun saling rasa percaya, juga membangun kelembagaan atau yang kita istilahkan dengan rasionalitas politik untuk menghasilkan institusi politik yang berkualitas dan efektif. Karena itu baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama-sama mengemban dan melaksanakan amanat, mewujudkan kepentingan nasional yaitu menyejahterakan rakyat. Oleh karena itu, sudah saatnya kita menyudahi realitas kecelakaan perundang-undangan yang ada saat ini dengan menfungsikan DPD sebagai lembaga legislatif yang efektif yang menjalankan mekanisme *checks and balances* antara DPD dan DPR sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Kesetaraan kewenangan merupakan hal penting untuk memberikan kesempatan yang sama kepada kedua kamar dalam memperjuangkan kepentingan yang diwakili. Cukup sudah apa yang dijalani DPD sebagai lembaga legislatif yang tidak memiliki satu kewenangan untuk ikut sampai tuntas mengantarkan aspirasi daerah. Fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem *checks and balances* intraparlemen, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah. Kehadiran DPD untuk ikut mengurangi permasalahan dan memberikan jalan keluar serta mendorong kemajuan daerah sungguh sangat mendesak relevan dan signifikan dilakukan saat ini.
- Kuatnya tuntutan peningkatan peran DPD patut ditindaklanjuti mengingat besarnya harapan daerah agar DPD dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam memperjuangkan berbagai permasalahan otonomi daerah yang selama ini belum diakomodasi oleh DPR dan pemerintah pusat.

6. Anak Agung Gede Ngurah Ari Dwipayana, S.I.P., M.Si.

Bagian pertama, memaparkan urgensi lembaga representasi politik alternatif. Bagian kedua akan mengajak kita semua untuk melihat problema faktual yang dihadapi DPD sebagai lembaga perwakilan, yang memiliki

mandat perwakilan melalui proses elektoral namun dengan kewenangan yang sangat terbatas. Bagian ketiga, mengajak kita semua untuk memikirkan kembali rekonstruksi kewenangan DPD sebagai upaya untuk membuat demokrasi perwakilan kita semakin bermutu/berkualitas.

1. Urgensi Lembaga Representasi Politik Alternatif

Kebutuhan objektif untuk memiliki saluran perwakilan alternatif memiliki beberapa basis pijakan yang sekaligus menjadi fondasi kokoh bagi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah.

Perspektif historis, apa yang kita pikirkan sebagai saluran perwakilan alternatif bukan sesuatu yang baru, karena berakar pada pemikiran dari *the founding fathers*. Ketika memperdebatkan tentang bangun negara kita, *the founding fathers* telah menyadari kelemahan sistem representasi politik yang hanya berbasis partai politik. Untuk itu, gagasan yang dibangun adalah perimbangan antara representasi politik (partai politik) dengan representasi fungsional yang berunsurkan perwakilan daerah dan golongan-golongan yang tidak terwakili dalam perwakilan politik. Hal itu ditegaskan dalam UUD 1945 yang menyebutkan MPR terdiri dari DPR dan utusan daerah dan utusan golongan.

Perspektif sosiologi-politis. Perkembangan perjalanan praktik demokrasi di Indonesia, telah muncul koreksi atas sistem perwakilan politik. Pada tahun 1998, muncul koreksi dari warga di daerah terhadap sistem perwakilan politik yang tidak memberi ruang bagi aspirasi daerah. Aspirasi itu menginginkan hadirnya kebijakan nasional yang juga mengakomodasi kepentingan daerah. Berpijak dari aspirasi itu dilakukan reformasi pada sistem perwakilan politik dengan munculnya institusi Dewan Perwakilan Daerah. Peningkatan peran "utusan daerah" dari sekedar utusan yang dipilih oleh DPRD Provinsi menjadi "perwakilan" yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing mempunyai tujuan untuk memperkuat penyaluran aspirasi daerah di pusat. Hal ini diharapkan dapat menciptakan keseimbangan ekonomi dan politik yang lebih adil dan egaliter antar pusat dan daerah (Valina Singka Subekti: 2008). Dengan demikian, amandemen UUD meletakkan reformasi struktural terhadap lembaga perwakilan; dimana lembaga perwakilan dibagi menjadi dua kamar: DPR

yang mewakili kepentingan partai-partai dengan DPD yang mewakili daerah yang diwakilinya.

Perspektif konseptual-akademis. Kehadiran DPD sebagai lembaga representasi alternatif juga memiliki pijakan akademis. Dalam studi-studi tentang demokrasi, salah satu konsep utama yang digunakan adalah teori perwakilan atau juga terkait dengan konsep mandat perwakilan. Yang dimaksud dengan perwakilan (*representation*) adalah konsep dimana seseorang atau satu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Karena mempunyai kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama yang diwakilinya maka seorang wakil dipilih oleh yang diwakilinya dalam proses elektoral. Itu artinya karakteristik utama lembaga perwakilan adalah memiliki mandat elektoral; dimana pihak-pihak yang diwakili memberikan mandat pada yang mewakili melalui pemberian vote (suara) dalam pemilu. Konsekuensi selanjutnya dengan duduknya seseorang di lembaga perwakilan melalui pemilihan mengakibatkan timbulnya hubungan antara wakil dengan diwakilinya. Gilbert Abcarian dan George Massanat (1970), menyatakan bahwa ada beberapa tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya: model *trustee*, model *delegate*, model *politicos*, dan model partisan. Sedangkan Hoogerwerf (1985) menambahkan model kesatuan dan model penggolongan. Yang dimaksud dengan Hoogerwerf sebagai model penggolongan adalah wakil menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi dari kelompok yang diwakilinya, baik dalam kategori territorial atau sosial-politik tertentu.

Dengan demikian, soal siapa mewakili siapa menjadi perdebatan yang sangat penting dalam perumusan desain maupun praktik demokrasi perwakilan. Pertanyaan yang paling mendasar dalam perdebatan ini adalah apakah aspirasi rakyat bisa terepresentasikan dalam satu jenis perwakilan? Ataukah dibutuhkan berbagai bentuk saluran perwakilan? Beranjak dari perdebatan itu muncul tiga jenis perwakilan. **Pertama**, perwakilan politik (*politica/representation*). Dalam model ini, perwakilan berbasiskan keterwakilan individu (konstituen) dan para wakil bersumberkan pada partai politik. **Kedua**, perwakilan fungsional, yang merupakan bentuk perwakilan dari kelompok atau asosiasi yang ada dalam masyarakat. Dan **ketiga**,

perwakilan wilayah (territorial), yang lebih didasarkan pada keterwakilan warga yang mendiami sebuah wilayah tertentu.

Dalam perkembangan selanjutnya, model perwakilan politik yang hanya berbasis partai politik dianggap memiliki beberapa keterbatasan: **Pertama**, tidak semua warga (*citizen*) berkehendak mengelompokkan diri dan menyalurkan aspirasinya dalam partai politik. Warga menginginkan saluran lain di luar partai politik. **Kedua**, keterbatasan sistem pemilu dalam perwakilan politik, baik distrik dan proporsional, hanya menekankan suara (*vote*) sebagai sesuatu yang penting untuk bisa dikonversi menjadi kursi. Dalam sistem plurality/majority, pemenang akan mengambil semua (*the winner take all*). Sedangkan sistem proporsional, menekankan konversi suara ke kursi secara proporsional. Sehingga kedua sistem itu hanya menguntungkan mayoritas (peraih suara terbanyak) dan dalam sistem proporsional juga akan lebih menguntungkan daerah yang memiliki jumlah pemberi suara (*voters*) terbesar. Lebih-lebih dalam sepuluh tahun terakhir ini di Indonesia berlangsung redesign sistem pemilu ke arah "pemurnian" sistem proporsional. Pemurnian bertujuan meningkatkan derajat proporsionalitas yang ukurannya adalah *one man, one vote, one value*. Semakin sesuai antara proporsi perolehan suara pemilih dengan kursi maka semakin tinggi derajat proporsionalitasnya. Sebaliknya apabila muncul ketidaksesuaian kursi di parlemen dengan suara pemilih maka akan meningkatkan disproporsionalitas keterwakilan politik dari sistem ini. Konsekuensi dari pemurnian sistem proporsional ini adalah keterwakilan politik ditentukan oleh jumlah suara. Semakin besar jumlah pemberi suara (penduduk) maka semakin besar kursi dalam lembaga perwakilan politik. Konsekuensinya, tingkat keterwakilan yang penduduknya populasinya sedikit akan lebih kecil dibandingkan penduduk yang padat. Dalam konteks Indonesia hal ini memunculkan persoalan karena akan ditandai dengan tinggi tingkat keterwakilan Jawa yang padat jumlah penduduknya dibandingkan beberapa daerah di luar Jawa. Akibat berikutnya dari ketimpangan representasi ini adalah berpulang untuk memunculkan bias kebijakan. **Ketiga**, lembaga perwakilan politik yang bersandar pada partai politik seringkali menghadapi krisis kepercayaan (*distrust*). Turunnya tingkat kepercayaan pada lembaga perwakilan politik itu sebagai akibat dari

adanya kesenjangan antara aspirasi warga dengan agenda dari lembaga perwakilan.

Berpijak pada keterbatasan sistem perwakilan politik maka muncul model instansi representasi alternatif di luar DPR. Kehadiran lembaga representasi alternatif ini penting karena: **Pertama**, warga negara, terutama di daerah-daerah memiliki saluran aspirasi yang lebih lebar. Sehingga artikulasi dan agregasi bisa disampaikan pada berbagai saluran. **Kedua**, membangun keseimbangan antara keterwakilan politik yang ditentukan oleh jumlah pemilih (penduduk) dengan keterwakilan territorial. Dalam konteks Indonesia yang beragam (plural), perimbangan ini diperlukan untuk memastikan aspirasi daerah-daerah yang sedikit jumlahnya tersalurkan dalam proses pembuatan kebijakan nasional. **Ketiga**, memperkuat *check and balances* diantara lembaga representasi, sehingga kehadiran DPD menjadi penyeimbang dari DPR. Dengan cara itu maka demokrasi perwakilan semakin bermutu (berkualitas). Dengan adanya dua majelis (*two-chambers*) akan menjamin mutu semua produk legislatif karena dapat diperiksa dua kali (*double check*),

Perspektif komparatif. Pengalaman di berbagai negara menunjukkan munculnya koreksi atas perwakilan politik yang berbasis partai dengan menyediakan saluran alternatif yang menyalurkan kepentingan kelompok-kelompok minoritas dalam proses pengambilan kebijakan nasional. Representasi politik alternatif itu dibangun untuk meningkatkan legitimasi dari sistem perwakilan politik secara keseluruhan. Dan dari beberapa studi menunjukkan sistem representasi alternative, baik bikameral maupun tri Kameral bukan hanya diterapkan di negara federal melainkan juga di negara kesatuan. Selain itu dari beberapa studi memperlihatkan bahwa dari 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, terdapat delapan negara (80%) negara memilih sistem bikameral dan hanya dua negara yang memilih model unikameral. Dengan demikian, sistem representasi alternatif tidak selalu identik dengan bentuk negara atau sistem pemerintahan, melainkan kebutuhan objektif sebuah negara-bangsa untuk meningkatkan kualitas demokrasinya.

2. Kondisi Faktual Kewenangan Legislasi DPD

Ketika kita membaca konstitusi dengan seksama maka tidak ada kesangsian sedikitpun bahwa DPD ditempatkan dalam kedudukan yang setara dengan DPR sebagai lembaga representasi. Konstitusi memberikan kewenangan pada DPD seperti diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa 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 keuangan pusat dan daerah. Selain itu, DPD **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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta **memberikan pertimbangan** kepada DPR atas rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dan terakhir, DPD **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 DPR** sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Namun kondisi faktualnya jelas berbeda dengan apa yang dimaksud oleh konstitusi. Dalam UU MD3 dan UU P3, kewenangan konstitusional DPD di bidang legislasi justru direduksi. Dalam Pasal 251 ayat (3) UU MD3 telah mereduksi makna "dapat mengajukan Rancangan Undang-undang" dengan kata "**usul** rancangan undang-undang ". Demikian halnya pembatasan kewenangan DPD untuk "**ikut membahas**" hanya pada acara tertentu (Pengantar Musyawarah dan Pendapat Mini) tetapi pada Pasal 150 ayat (3) UU MD3, DPD tidak ikut serta dalam pembahasan DIM. Padahal pembahasan yang substansial justru akan berlangsung pada pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebuah Rancangan Undang-Undang.

Fakta-fakta tersebut di atas jelas merupakan upaya inkonstitusional untuk "memangkas" kewenangan DPD di bidang legislasi yang dijamin oleh Konstitusi. Karena dalam kedua UU tersebut, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah ditempatkan sebagai '*co-legislator*' di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk mengusulkan, membahas, dan berperan dalam proses pengambilan keputusan. Padahal, sebagai lembaga perwakilan politik, anggota DPD memiliki mandat elektoral dan bahkan persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah.

Implikasi dari tidak diberikannya kewenangan legislasi pada DPD adalah sebagai berikut: **Pertama**, DPD menjadi lembaga perwakilan dengan "mandat elektoral" namun tanpa memiliki kewenangan untuk mengusulkan dan membahas kebijakan nasional yang berkaitan dengan kepentingan daerah yang diwakilinya. Itu artinya, UU MD3 dan UU P3 telah menjadikan DPD sekedar lembaga perwakilan "asesoris". **Kedua**, mengingkari harapan dan mandat yang telah diberikan rakyat daerah ketika mereka memilih wakilnya di DPD dalam pemilihan umum. Karena mereka berharap bisa mengartikulasi dan agregasi kepentingan daerahnya dalam perumusan kebijakan nasional yang berkaitan dengan negara dan daerah melalui wakilnya di DPD. Namun anggota DPD yang mewakilinya tidak mempunyai kewenangan untuk mentransformasi aspirasi dan mandat tersebut menjadi produk kebijakan nasional. **Ketiga**, pemangkasannya kewenangan DPD akan menyulitkan terbangunnya "*check and balances*" karena DPR tidak mempunyai penyeimbang dalam menjalankan fungsinya. Akibatnya, produk kebijakan nasional yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan politik menjadi kurang berkualitas.

3. Rekonstruksi Kewenangan DPD

Menyadari kondisi di atas, seharusnya DPD dipulihkan kedudukannya sebagai lembaga representasi (rakyat) daerah. Sebagai lembaga

perwakilan (rakyat) daerah, DPD seharusnya bisa menjalankan sepenuhnya mandat perwakilan karena semua anggotanya dipilih melalui pemilihan umum sepertihalnya dengan anggota DPR. Proses pemilihan secara langsung oleh rakyat mempertegas bahwa DPD adalah lembaga perwakilan politik, bukan semata-mata utusan (*delegate*) ataupun perwalian (*trustee*).

Sebagai lembaga perwakilan politik maka fungsi utama DPD adalah menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi daerah yang diwakilinya. Dan dalam menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi ini, DPD seharusnya memiliki kewenangan dalam legislasi, *budgeting* dan pengawasan dalam bidang-bidang tertentu yang terkait dengan daerah.

Dalam konteks kewenangan legislasi, konstitusi telah memberikan panduan yang jelas bahwa DPD dapat mengajukan RUU dan juga ikut membahas RUU. Keterlibatan DPD untuk dapat mengusulkan dan ikut membahas RUU menjadi penting: **Pertama**, merupakan aktualisasi dari fungsi representasi dimana anggota DPD menyalurkan aspirasi suara rakyat di daerahnya. Dalam siklus kebijakan, proses ini disebut dengan agenda setting. Dalam tahap agenda setting, ada beberapa pertanyaan yang sering diajukan: Undang-Undang apa saja yang perlu dibentuk/diubah? Mengapa undang-UNDANG itu perlu dibentuk/diubah? Apa urgensi dan relevansinya dari pembentukan/perubahan undang-undang tersebut? **Kedua**, dengan ikut membahas RUU maka anggota DPD ikut terlibat dalam menyalurkan aspirasi yang dimandatkan padanya dan juga bisa mempengaruhi substansi RUU yang sedang dibahas. **Ketiga**, kehadiran DPD tidak hanya akan menjadi asesoris belaka melainkan bisa secara sungguh-sungguh membuka saluran bagi muncul dan berkembangnya gagasan baru dari aspirasi daerah dalam perumusan kebijakan nasional. Dengan demikian kebijakan nasional akan semakin "legitimate" karena bisa mengakomodasi keragaman (kebhinekaan) dan sekaligus memperkuat ke-Indonesiaan (ketunggal-lkaan). Sekiranya hal ini bisa diwujudkan maka ketegangan hubungan pusat-daerah bisa diminimalisir. **Keempat**, dengan dipulihkannya kewenangan mengusulkan dan membahas, maka DPD bisa menjadi penyeimbang dari DPR. Hal itu selanjutnya bisa menjamin mutu semua produk legislatif, karena setiap UU akan diperiksa dua kali oleh dua

lembaga representasi. Dengan cara seperti itu, kita semua juga mengambil bagian dari upaya membuat demokrasi perwakilan kita semakin berkualitas.

7. Dr. Irman Putra Sidin, S.H., M.H.

Keterangan yang akan ahli sampaikan ini dimulai dengan pertanyaan bahwa apakah terdapat teori dasar ketatanegaraan tentang pemohonan DPD secara konstitusional di MK ini agar bisa distrukturkan sebagai kekuatan tiga pihak yang sama derajat dan proporsionalitasnya antara Presiden, DPR dan DPD dalam mengeluarkan produk yang bernama kebijakan negara. Hal ini telah kami renungkan bahwa dalam *basic* ketatanegaraan, ilmu negara, itu ada teori yang disebut teori terbentuknya sebuah negara.

Teori ini menyebutkan bahwa negara itu terbentuk karena tiga unsur yaitu rakyat, wilayah dan pemerintahan berdaulat. Teori ini sangat dasar dipelajari dalam mata kuliah Ilmu Negara di fakultas hukum. Teori ini sesungguhnya bisa menjadi grand teori konstitusi untuk menyimpulkan bahwa keinginan daerah dalam permohonan ini sesungguhnya memiliki dasar teori yang kuat dalam ilmu ketatanegaraan.

Antara wilayah, rakyat dan pemerintahan ini sesungguhnya tiga unsur/subjek kohesif yang tidak bisa saling meniadakan satu sama lainnya. Tidak terjadi sebuah negara ketika misatnya pemerintahannya saja ada, tanpa rakyat, maupun tanpa wilayah. Begitupula sebaliknya tidak mungkin ada negara kalau hanya ada wilayahnya, rakyat dan pemerintahannya tidak ada. Atau rakyatnya saja yang ada, wilayahnya tidak ada dan pemerintahannya tidak ada. Atau dua diantara salah satunya. Teori ini sampai saat ini masih bisa diterima bahwa tiga unsur ini sesungguhnya adalah syarat utama terbentuknya sebuah negara. Ada wilayah, ada rakyat, ada pemerintahan.

Membentuk negara filosofinya adalah untuk mengatur dan mengurus urusan kehidupan kenegaraannya guna mencapai tujuan bernegaranya. Antara mengatur dan mengurus, punya awal sejarah yang sama namun perjalanan sejarahnya kemudian mengalami differensiasi. Siapa yang memiliki kewenangan mengatur? Sesungguhnya basis teoritiknya itu berasal dari tiga unsur ini, yaitu pemerintahan yang mengurus, kemudian rakyat yang mengatur, plus kemudian wilayah itu sendiri juga kemudian dianggap sebagai

pranata "hidup" bagian yang tidak terlepas dari kepengaturan itu.

Oleh karenanya, kalau kebijakan negara dibedah dalam dua peta kekuasaan yaitu mengatur dan mengurus, maka tiga unsur/subjek negara ini memiliki sejarahnya masing-masing dalam peradaban negara. Subjek Pemerintahan memiliki sejarah, dan metamorfosanya sendiri mulai dari kedaulatan Tuhan, raja, negara hingga monarki absolut dan konstitusional sampai kepada pemerintahan Presidensial dan Parlementer. Subjek rakyat yang kemudian punya sejarahnya sendiri ketika umat manusia berjuang memperjuangkan hak hak kodratnya, mulai konsep *maradeka to wajo'e* di Sulawesi Selatan bahwa orang Wajo sudah bebas sejak dia dalam kandungan hingga *life, liberty dan property* milik John Locke bahwa HAM itu sejak manusia lahir melahirkan Revolusi, Prancis, Inggris hingga Amerika. Terakhir adalah unsur/subjek wilayah itu sendiri juga memiliki sejarahnya yang kemudian di "fiksikan" sebagai sebuah pranata hidup yang juga harus memiliki representasi dalam kepengaturan, akhirnya melahirkan konsepsi federalisme, kesatuan, hingga perdebatan sistem bikameral, trikameral, dan sebagainya.

Nampaknya, antara Presiden, DPR dan DPD sesungguhnya adalah bagian dari warisan subjek/unsur terbentuknya negara itu yang merupakan bagian dari sejarah itu sendiri. Presiden itu sesungguhnya adalah ahli waris dari unsur pemerintahan yang berdaulat itu dalam terbentuknya suatu negara. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. DPR sendiri lahir dari unsur hak hak rakyat itu sendiri untuk mengatur dirinya sendiri guna melahirkan *demos* dan *kratein*. Dimana DPD itu asal muasalnya? Asal muasal DPD itu berasal dari subjek/unsur wilayah yang kemudian klaim sejarahnya mengalami fragmentasi dengan organisasi organisasi mandiri bahkan otonom guna mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Hal inilah kemudian menjadikan wilayah berubah menjadi cluster disebut daerah sebagai "fiksi yang hidup", yang kemudian melahirkan entita perwakilan yang punya aspirasi yang harus didengar, dan diakomodasi.

Oleh karenanya kalau berangkat dari teori ini, maka perdebatan sesungguhnya permohonan ini bukan sekedar perdebatan bikameral kuat atau lemah namun perdebatan eksistensi subjek subjek terbentuknya dalam mengarungi sejarahnya masing masing. Jadi, kalau memang negara itu hadir

untuk mengatur dan mengurus, maka tiga unsur/subjek yaitu wilayah, pemerintahan dan rakyat ini sesungguhnya memang memiliki kekuasaan yang masing-masing memiliki derajat yang sama pentingnya perjalanan negara. Jadi wajar ketika DPR menjadi pemegang kekuasaan pembentukan Undang-Undang, wajar kemudian ketika Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dan wajar pula kemudian jikalau DPD mengatakan bahwa negara republik ini tidak bisa menafikan eksistensi daerah-daerah di Indonesia sebagai aktor utama dalam mengatur dan mengurus negara ini.

Universal memang, wilayah melahirkan daerah yang kemudian syarat mutlak terbentuknya sebuah negara. Tidak mungkin ada NKRI kalau tidak ada Maluku, kalau tidak ada Papua, Kalimantan, Jawa hingga Sulawesi. Oleh karenanya. Dalam UUD 1945 disebutkan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota tu mempunyai pemerintahan daerah, guna mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur, Bupati, dan Walikota, Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerihan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dari konstitusi ini memperlihatkan bagaimana wilayah atau daerah sesungguhnya memiliki organ organ hidup yang memiliki kemandirian gerak sehingga memang harus juga menjadi aktor utama yang tidak sekedar figuran dalam proses kebijakan nasional. Pasal pasal konsttusi inilah yang menjadi basis perjuangan bagi DPD yang tentunya juga . angat beririsan dengan hak hak rakyat. Sebagai catatan dalam sejarahnya di Indonesia, daerah memiliki peran historisnya sendiri guna membentuk NKRI. Daerah di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari proklamasi konstitusi pertama di Indonesia "Sumpah Pemuda". Esensinya selain pemuda dan rakyat maka daerah daerah wilayah sedang menyatukan diri dalam *pactum uniones*, bahwa kita akan membuat

konstitusi bernama Indonesia, satu nusa satu bangsa satu bahasa.

Kesemua dasar inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa DPD sama proporsionalnya, sama kedudukannya, meski kewenangannya kemudian berbeda, tapi derajat pentingnya sama dengan Presiden dan DPR ketika kita berbicara siapa yang berhak mengatur dan bagaimana mengurus negara ini secara tepat. Ketiga subjek ini harus kumpul duduk bersama dengan kesetaraan kehormatan.

Tidak bisa dipostulatkan bahwa karena DPR juga punya wilayah maka peran daerah sesungguhnya sudah terakomodasi dalam tugas dan wewenang DPR seperti pendapat DPR. Yang pasti, kalau DPR adalah warisan dari subjek unsur rakyat sebagai syarat terbentuknya negara, maka basis perjuangan DPR adalah pasal pasal konstitusi yang menyebutkan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Siapa rakyat menurut konstitusi sesungguhnya adalah bisa di but penduduk, orang dan warga negara yang kesemuanya dijamin hak hak konstiusionalnya seperti yang diatur dalam Pasal 26 s.d. 34 UUD **45**, **Ini basis konstiusional** perjuangan **DPD** yang **berbeda** dengan DPD pada konstruksi kewilayahan dan daerah.

Oleh karenanya daerah tidak bisa ditempatkan sebagai figuran yang kemudian hanya DPR dan Presiden saja, yang menjadi actor utama dalam kebijakan nasional ini". Wilayah atau daerah juga sesungguhnya berhak untuk menyatakan dirinya adalah aktor utama yang bukan untuk menggeser kekuasaan Presiden dan atau DPR, namun bersama-sama sebagai 3 unsur dasar negara untuk duduk bersama memikirkan kebijakan nasib negara ini dalam perjalanan kenegaraannya di masa datang.

Dari uraian ini wajar ketika DPD dikonstruksikan bahwa kata "dapat" dalam mengajukan RUU dalam UUD itu tidak semata dapat dalam arti semantik, tapi dimaknakan bahwa dapat mengajukan RUU adalah sebuah hak subjektif DPD sebagai representasi wilayah tentunya dengan muatan objektif, maka **RUU** DPD layak menjadi acuan utama bagi Presiden dan DPR dalam mengajukan usulan RUU yang sama. Bagaimanapun juga setelah perubahan konstitusi pusat gravitasi, denyut nadi kenegaraan kita ternyata yang dulunya berada pada pusat, kini beralih pada daerah. Dengan dasar ini pula maka wajar ketika DPD mengatakan bahwa "ikut membahas" sebuah RUU tidak

hanya ikut berdasarkan kemurahan hati Presiden dan DPR, tapi ikut membahas adalah sesungguhnya syarat formil sah nya sebuah RUU itu menjadi Undang-Undang. Dengan kata lain misalnya DPD tidak ikut membahas, maka produk Undang-Undang tanpa dihadiri tiga pihak ini bisa dinyatakan sebagai Undang-Undang yang cacat secara formil, batal secara keseluruhan meski syarat persetujuan itu sudah terpenuhi oleh Presiden bersama DPR.

Dan wajarnya tidaknya pula berdasarkan teori ini bahwa DPD bisa memberikan pertimbangan terhadap sebuah RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR, maupun yang bakal disetujui oleh Presiden dan DPR untuk kemudian harus menjadi fokus perhatian Presiden dan DPR. Bahkan seandainya DPD dalam hal ihwal penting atau genting menut daerah yang sifatnya mendesak, maka DPD memberikan pertimbangan yang sifatnya aktif yaitu menghentikan sementara proses akhir persetujuan DPR dan Presiden maksimal 60 hari akan sebuah RUU APBN/P atau RUU terkait lainnya. Dengan catatan lewat waktu paling lama 60 hari, maka persetujuan menjadi milik kembali berdua Presiden dan DPR. Hal inipun masih memiliki basis teoritik konstitusional adanya, misalnya kasus RUU pornografi, atau misalnya APBN/P kemarin ketika DPR dan Presiden lewat tengah malam seolah meninggalkan daerah (DPD) dalam membahas pasal kenaikan harga BBM yang pasti berlakunya di daerah.

Inilah yang bisa dikatakan bahwa peran secara proporsional itu penting bagi kehadiran DPR, Presiden dan DPD. Tidak harus sama kewenangan itu tapi sama-sama proporsionalnya, sama derajat kehormatannya karena sama derajat pentingnya dalam terbentuknya suatu negara. Tapi sekali lagi bahwa permohonan ini kami baca bukan permohonan ingin mereduksi kewenangan DPR, atau ingin mengurangi kewenangan Presiden, tapi permohonan ini sesungguhnya terbaca bahwa DPD ingin menjadi kawan bagi DPR dan Presiden dalam mengatur negara ini agar negara bisa terurus secara tepat dalam rangka terakselerasinya pencapaian tujuan negara seperti termaktub dalam pembukaan UUD 1945.

Jadi, di setiap konstitusi sebuah negara sebagai sebuah kesepakatan rakyat, tujuan dari setiap kesepakatan rakyat itu dia pasti memiliki tujuan di situ. Kenapa kita bernegara? Dia pasti memiliki tujuan. Di Indonesia tujuannya

kesejahteraan, keadilan, kemakmuran, dan seterusnya. Kemudian guna mencapai tujuan itu, maka di setiap konstitusi disiapkan instrumen-instrumen pencapaian tujuan itu. Diciptakanlah lembaga negara namanya presiden, ada namanya DPR, ada namanya DPD, ada namanya otonomi daerah, ada namanya tentara, Polri, dan lain sebagainya. Semua instrumen ini adalah sesungguhnya titik fokusnya adalah pencapaian tujuan negara itu. Namun, pada kenyataannya juga bahwa di setiap instrumen-instrumen ini, setiap konstitusi itu punya penekanannya sendiri-sendiri. Instrumen mana yang kira-kira akan dijadikan titik gravitasi akselerasi pencapaian tujuan itu? Waktu proklamasi tahun 1945, ketika mau terbentuknya NKRI itu, kesepakatan yang timbul di antara para pendiri bangsa ini mereka percaya bahwa kita letakkan satu titik tolak instrumen yang kira-kira bisa mengakselerasi Indonesia tercapainya segera tujuan negara itu. Manajemen bernegara itu kita serahkan kepada lembaga negara bernama presiden. Di Presiden inilah nantinya akan bisa diharapkan, bisa mengakselerasi pencapaian tujuan negara, ini kira-kira yang terjadi dalam perdebatan-perdebatan yang tak tertulis bagi para *founding fathers* di BPUPKI, makanya pusat gravitasi pengelolaan negara menurut UUD 1945, BPUPKI itu diserahkan kepada presiden. Makanya presiden selain dilekatkan kekuasaan untuk mengurus, dia juga dilekatkan kekuasaan untuk mengatur, cuma takut saja untuk diserahkan juga kekuasaan mengadili dan memutus karena itu sama dengan monarki, kalau mungkin dia menciptakan seperti itu. Tapi intinya seperti itu.

Strategi pencapaian tujuan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang dulu adalah Presiden dilekatkan pusat gravitasi kekuasaan itu. Tapi nampaknya dalam sejarahnya, perjalanan sejarahnya 40 tahun Indonesia merdeka sampai 50 tahun, nampaknya para pemilik bangsa ini mulai sadar bahwa strategi yang kita terapkan dulu menempatkan pusat instrumen pencapaian tujuan negara pada presiden itu nampaknya tidak efektif guna mengakselerasi pencapaian tujuan negara. Contohnya, nampaknya adalah ternyata yang maju adalah tempat di mana presiden berkedudukan, yang maju hanya Jakarta saja di situ. Mulailah gelisah daerah di sini, Kalimantan, Sulawesi, Papua gelisah. Tidak bisa begini terus, republik ini. Tidak bisa kita serahkan pada satu kekuasaan terus namanya presiden, dia yang mengurus, dia yang mengatur.

Daerah mulai termemori tahun 1928, kita yang membentuk ini, Jong Java, Jong Ambon, Jong Celebes. Kenapa kita menjadi seolah terpinggirkan? Isu reformasi, kemudian mengangkat isu daerah ini yang sudah mulai gelisah untuk kemudian mengatakan bahwa enggak bisa begini lagi. Pusat gravitasi pengelolaan negara ini kalau mau terakselerasi lebih cepat pencapaian tujuan negara, maka pusat gravitasi itu harus dikembalikan kepada daerah. Presiden tidak bisa lagi semena-mena dengan istilah teman tadi ada tirani otoritas, tidak bisa lagi seperti itu karena ternyata yang kita harapkan presiden bisa memerhatikan nasib daerah karena daerah tidak diperhatikan. Daerah kembali bangkit, kami yang mau menjadi aktor di sini. Tidak bisa lagi Presiden dan DPR berdua saja di situ.

Atas nama demokrasi, atas nama pemegang kekuasaan pemerintahan, pranata daerah-daerah menjadi seolah-olah tidak dipikirkan. Daerah berjuang, lahirlah Undang-Undang 1999 yang kemudian melahirkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B. Daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Guna mengatur dan mengurus itu harus ada instrumennya, diciptakanlah gubernur, bupati, walikota langsung dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang dahulu tidak dikenal istilah itu dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahkan DPRD provinsi sebagai perwakilan rakyat juga dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Bahkan yang namanya peraturan daerah juga dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Daerah menginginkan itu, tidak bisa lagi seperti ini.

Pokoknya semua kewenangan adalah milik kami, kami otonomi seluas-luasnya. Kewenangan pusat adalah sisa dari yang kami inginkan, daerah menginginkan itu. Presiden dan DPR tidak bisa lagi berdua saja datang ke puncak mengurus Undang-Undang, besok tiba-tiba ia ketuk, enggak bisa. Kami akan ikut di mana pun presiden dan DPR itu pergi membahas rancangan undang-undang. Kalau dia ke Papua membahas Rancangan Undang-Undang, kami akan ikut ke sana. Kalau dia ke Kalimantan, kami akan ikuti ke sana, tidak akan kami lepaskan di situ. *Ndak* bisa berdua ini saja. Kami sudah cukup ditinggalkan selama ini, kami akan mengikuti proses legislasi guna mengatur kebijakan negara ini. Inilah yang kemudian mungkin ditafsirkan, dituliskan *ikut membahas*. Yang kemudian bagaimana posisi *ikut membahas*, apakah dia *ikut membahas* sekedar anak bawang atau sebagai aktor utama dalam hal

menurut Pasal 22D RUU yang berkaitan dengan Pasal 22D kedudukan presiden, DPR, dan DPD memiliki porsi derajat yang sama. Satu tidak ada, maka cacat formil Undang-Undang itu, meski kemudian mereka bertemu di belakang dengan persetujuan. Pada konteks inilah di sinilah sesungguhnya bahwa kekuatan ikut membahas itu adalah kekuatan yang sesungguhnya bisa menganulir persetujuan yang dilakukan oleh presiden dan DPR terhadap sebuah Rancangan Undang-Undang. Presiden, DPR, DPD adalah dua pilar-pilar yang sama berdasarkan teori yang tadi saya sebutkan itu, tidak bisa dihilangkan satu sama lain. *Ikut membahas* antara Presiden, DPR, dan DPD ini memiliki porsi yang sama.

Perjuangan daerah nampaknya memang kehilangan stamina ketika daerah mengatakan bahwa pada saat persetujuan nanti kami pun mau ikut bersama nanti di situ, nampaknya daerah kehilangan stamina sehingga tidak muncullah DPD ketika ketuk palu persetujuan itu. Inilah mungkin realitas politik yang menyebabkan bahwa DPD tidak bisa berbuat apa dalam forum formal persetujuan, tetapi sesungguhnya ikut membahas itu sudah mengunci kata persetujuan itu. Bahwa meski kemudian presiden dan DPR belakangan melakukan persetujuan, namun jikalau ikut membahas itu tidak melibatkan DPD, maka Undang-Undang itu tidak memenuhi syarat konstitusional. Di sektor lain DPD daerah pun sebenarnya menginginkan bahwa selain ikut membahas kami juga bisa memberikan pertimbangan-pertimbangan, baik aktif maupun pasif, bahkan mungkin kalau pun kami tidak bisa melakukan persetujuan, bahkan mungkin suatu saat ada RUU yang mau disetujui oleh presiden dan DPR di tengah malam yang seolah-olah menganggap bahwa daerah sedang tidur semua. Maka daerah sesungguhnya bisa mengeluarkan pertimbangan secara aktif. Bahwa hentikan itu rapat persetujuan malam-malam itu, daerah belum siap menerima itu.

Ahli membayangkan ini bisa disebut sebagai sebuah pertimbangan aktif yang bisa mensuspensi proses persetujuan itu, walaupun mungkin pada daluarsa tertentu misalnya 30 hari setelah atau 60 hari setelah pertimbangan itu, maka hak persetujuan itu kembali menjadi milik eksklusif presiden dan DPR. Karena bagaimanapun tidak bisa juga dibenarkan ada lembaga yang memboikot proses persetujuan DPR dan DPD yang kemudian membuat proses itu menjadi terkunci tanpa bisa dibuka kembali.

Ini yang kemudian menjadi alasan bahwa eksistensi daerah ketika memberikan pertimbangan tentunya tidaklah seperti yang dibayangkan dengan pertimbangan seorang konsultan kepada perusahaan yang mau dipakai atau tidak mau dipakai terserah.

Inilah yang Ahli pikirkan bahwa DPD ke depan ketika dia memberi pertimbangan terhadap sebuah RUU harus tetap dimasukkan dalam undang-undang yang dibuat oleh presiden dan DPR. Di sini lah kita bisa melakukan rekayasa konstitusional bahwa memang daerah itu adalah aktor yang tidak bisa dinafikkan karena bisa jadi daerah juga suatu saat lelah untuk kemudian mengatakan, "Sudahlah kita ber-Indonesia, kita bubar saja nanti suatu saat." Nah, kira-kira seperti itu.

Jadi apakah posisi DPD saat ini bertentangan sama konstitusi apa tidak, Ahli selalu menghindari untuk mengatakan suatu persoalan itu bertentangan sama konstitusi karena kewenangan bertentangan itu ada pada kewenangan Mahkamah. Bahwa Undang-Undang Dasar 1945 ahli kira bukan soal banyak atau tidaknya sebuah lembaga negara itu membuatnya. Sama dengan perdebatan, mungkin, kalau perdebatan itu dibawa bahwa Undang-Undang Dasar 1945 cukup dibuat oleh satu lembaga, Undang-Undang dibuat oleh 3 lembaga mungkin analog dengan perdebatan yang DPR suka protes, Undang-Undang yang dibuat 500 anggota DPR plus presiden dibatalkan oleh cukup 5 orang Hakim Konstitusi. Ahli kira perdebatannya adalah bukan dibanyak atau tidaknya lembaga, tapi tergantung pada pilihan kebijakan kita mengambil keputusan dalam mengelola negara ini. Bahwa teori yang ahli sebutkan tadi bahwa memang tiga unsur di situ, daerah wilayah, rakyat, dan pemerintahan yang memiliki kedudukan yang setara tentang itu.

Apakah anggota DPR juga memperjuangkan wilayah seperti tadi disebutkan, ahli sudah jelaskan bahwa basis teoretis keberadaan eksistensi DPR ini adalah rakyat, dimana rakyat punya sejarahnya sendiri yaitu perjuangan hak-haknya, sehingga anggota DPR itu sebenarnya titik berangkatnya atau DPR titik berangkatnya dari Pasal 26 sampai Pasal 34 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam memperjuangkan kewenangannya. Sementara DPD itu berangkat dari Pasal 1 dan Pasal 18A, Pasal 18B, Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Di situ perbedaan karakter antara DPR dan DPD dalam menjalankan fungsi-fungsi legislasinya.

Terakhir bahwa sesungguhnya tidak ada tirani legislasi selama ini, yang ada adalah tirani oligarki politik yang kemudian menggunakan jubah pranata-pranata konstitusional yang DPR menjadi seolah-olah tokoh antagonis dalam proses ketatanegaraan kita. Tapi yang terjadi sesungguhnya adalah DPR sedang dibajak oleh kekuatan oligarki politik dan itulah mungkin letak persoalannya di situ. DPD, hadir untuk mungkin bisa menjadi tempat untuk menetralsisir semua kontraksi-kontraksi politik yang terjadi di antara presiden dan DPR.

8. Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A

Sistem Bikameral

Mengutip pendapat Lord Bryce, CF Strong menjelaskan model bikameral dalam sejarah lembaga perwakilan bahwa *no lesson of constitutional history has been more deeply imbibed than that which teaches the uses of second chamber* (Strong, 1975: 177). Menggunakan dasar argumentasi begitu, Lord Bryce berpendapat, *second chamber* memiliki empat fungsi utama, yaitu : (1) *revisirn of legislation*, (2) *initiation of noncontroversial bills*, (3) *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of thi nation to be adequately expressed upon it*, dan (4) *public debate* (dalam Purnomowati, 2005). Pandangan itu menuju ke satu tujuan, dengan hadirnya *scond chamber*, monopoli proses legislasi oleh satu kamar dapat dihindari.

Alasan pentingnya kamar kedua dalam lembaga legislatif menimbulkan perdebatan pula terutama relasi antarkamar di lembaga perwakilan. Karena itu, Giovanni Sartori (1997), membagi model bikameral menjadi tip model, yaitu: (1) *asymmetric bicameralism/weak bicameralism/soft bicameralism*, yaitu dalam hal kekuatan salah satu kamar lebih dominan terhadap kamar yang lainnya; (2) *symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*, yaitu apabila kekuatan antara kamar nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.

Terkait dengan tiga model bikameral yang dikemukakan Sartori, Denny Indrayana (2005) berpandangan, *weak bicameralism* baiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan dibentuknya bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol antar-kamar. Bagaimanapun, dominasi salah satu kamar

menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen *unicameral*. Sementara itu, di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula menjadi pilihan ideal karena wewenang yang terlalu imbang di antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi, yang seakan-akan bertujuan melancarkan fungsi kontrol antarkamar parlemen, berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Karena itu, pilihannya adalah sistem *strong bicameralism*.

Berbeda dengan Sartori, hubungan antar-kamar terutama yang bersifat kuat atau lemah (*strong versus weak bicameralism*) bagi Arend Lijphart (1999) ditentukan oleh tiga aspek. *Pertama, the first important aspect is the formal constitutional power that the two chambers have*. Dalam aspek ini, kata Lijphart, pola umum yang terjadi, kamar kedua cenderung merupakan subordinat kamar pertama. Misalnya, dalam proses legislasi, *negative veto* kamar kedua kerap kali diabaikan oleh kamar pertama.

Kedua, the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection. Mengelaborasi soal ini, menurut Lijphart, semua kamar pertama dipilih secara langsung sementara sebagian besar kamar kedua tidak dipilih secara langsung. Karena perbedaan ini, kamar yang tak dipilih secara langsung akan mengalami *lack the democratic legitimacy*. Sebaliknya, pemilihan secara langsung kamar kedua dapat menjadi kompensasi guna meningkatkan kekuasaan karena pembatasan yang dilakukan. Karena legitimasi yang didapat dengan cara pemilihan, sistem "bikameral diklasifikasikan menjadi *symmetrical* atau *asymmetrical*. Dalam pandangan Lijphart, *symmetrical chambers are those with equal or only moderately unequal constitutional powers and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respect*".

Ketiga, the crucial difference between the two chambers of bicameral legislature is that second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresent certain minorities. Dalam hal ini, tambah Lijphart, perbedaan komposisi kamar disebut bikameral *incongruent*, Contoh paling nyata terjadi pada kamar kedua digunakan pada kamar federal untuk mewakili unit-unit komponen yang lebih kecil dalam federasi.

Pada sebagian negara unitaris, masalah yang seringkali dikemukakan sebagai penolakan atas sistem bikameral, karena model ini lebih merupakan

bawaan negara dengan bentuk federal. Namun demikian, pandangan ini amat lemah karena banyak negara yang berpola hubungan unitari memilih model lembaga perwakilan bikameral. Merujuk hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (lihat Moh Mahfud MD, 2008) adalah benar semua negara federal memilih sistem bikameral, tetapi setengah dari seluruh negara yang berbentuk unitari ternyata menganut sistem bikameral. Misalnya, negara kesatuan seperti Jepang, Filipina, dan Inggris lebih memilih model/pola lembaga perwakilan dua kamar.

Selain, soal teknis legislasi, dikemukakan pula bahwa model bikameral kurang efisien dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu/menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem kamar tersebut di atas dibanding dengan "ongkos yang harus dibayar" dalam bentuk kecepatan proses legislasi. Apalagi, gejala ini bukan merupakan masalah yang aneh dalam proses legislasi. Contoh dalam hubungan antarkamar di Amerika Serikat, praktik yang kerap terjadi apa yang disebut dengan *filibuster*. Sebagaimana dipaparkan Gina Misiroglu (2003), *the word "filibuster" is an informal term for} any attempt to block or delay Senate action on a bill or other matter by debating it at length, by offering numerous procedural motions, or by any other delaying or obstructive actions.*

Untuk mengatasi persoalan ini, negara-negara yang menerapkan sistem kamar ganda (bikameral) memiliki caranya masing-masing. Misalnya memberi batas waktu maksimal untuk menyelesaikan sebuah rancangan undang-undang. Di Inggris, misalnya, House of Lord diberi batas waktu maksimal untuk menunda sebuah rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh House of Commons sebelum mendapat pengesahan Ratu. Batas waktu tersebut, maksimal satu bulan untuk menunda RUU APBN dan maksimal satu tahun untuk RUU yang lain. Secara teknis, membuat *conference committee* guna menyelesaikan perbedaan yang ada antar-kamar (Isra dan Zainal, 2008).

Yang pasti, sekiranya dikelola dengan baik, model dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan kedua sehingga fungsi-fungsi konstitusional kedua lembaga dapat dioptimalkan. Karenanya, seperti dikemukakan Jimly Asshiddiqie (1996), dengan adanya dua kamar

akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dengan proses berlapis (*double-check*). Keunggulan dari sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi (*upper house*) yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan undang-undang memiliki keanggotaan yang berbeda dengan komposisinya berbeda dari Majelis Rendah (*lower house*).

Fungsi Legislasi DPD

Melacak perdebatan yang terjadi dalam proses perubahan UUD 1945, terutama terkait dengan kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD), secara sederhana dapat dikatakan bahwa pengubah konstitusi secara nyata menhendaki adanya kamar kedua selain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penolakan bahwa model yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945 bukan merupakan lembaga legislatif bercorak bikameral lebih banyak hadir sebagai argumentasi yang muncul paska perubahan. Bahkan, apabila dilacak secara cermat risalah perubahan UUD 1945 sejumlah kekuatan politik di MPR saat itu hadir dengan gagasan model legislasi yang dipraktikkan di AS, menawarkan model bikameral dengan adanya hak veto Presiden. Namun, apapun basis argumentasi perdebatan itu, menjadi tidak terbantahkan bahwa lembaga legislatif yang dihasilkan selama perubahan UUD 1945 bukan lagi lembaga legislatif berkamar tunggal (*unicameral*).

Merujuk hasil perubahan, Pasal 22D UUD 1945 memberikan wewenang yang jauh lebih terbatas kepada DPD apabila dibandingkan dengan wewenang DPR. Karena desain itu, hubungan DPR dan DPD tidak mungkin menciptakan pola relasi antarkamar yang dapat saling mengecek satu sama lainnya. Apalagi Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki DPR. Dengan tidak adanya pengaturan yang menyatakan DPD memiliki fungsi legislasi, Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 memunculkan *DPR heavy* atas DPD dalam pembentukan undang-undang. Karenanya, banyak pendapat mengatakan kehadiran Pasal 20A ayat (1) 1945 memberi garis demarkasi yang amat tegas bahwa kekuasaan membuat undang-undang menjadi monopoli DPR.

Berdasarkan norma Pasal 22D UUD 1945 dan ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock (2005) memberikan penilaian menarik. Bagi peneliti Australian National University ini, DPD merupakan

contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimacy tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*). Kombinasi ini, tambah Sherlock, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral manapun di dunia.

Secara historis, Pasal 20A ayat (1) dan ketentuan lainnya yang terkait dengan fungsi legislasi DPR hadir lebih dulu dibandingkan Pasal 22D UUD 1945. Artinya, Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 telah disepakati dan disahkan lebih dulu sebelum pembahasan, persetujuan, dan pengesahan Pasal 22D. Dengan rentang waktu itu, menjadi tidak mungkin lagi menambahkan rumusan baru bahwa DPD juga memiliki fungsi-fungsi sebagaimana termaktub dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Apalagi, selama pembahasan menjadi "kesepakatan" bersama antara anggota MPR untuk tak lagi mengubah/merevisi substansi yang dihasilkan pada perubahan sebelumnya.

Namun apabila dibaca dengan cermat, ketentuan Pasal 22D memberikan fungsi yang sama juga kepada DPD. Paling tidak, fungsi tersebut dapat ditelusuri dari frasa berikut: (1) "DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang", (2) "DPD ikut membahas rancangan undang-undang", (3) "DPD dapat melakukan pengawasan", dan (4) "DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN". Artinya, sekiranya ada keinginan politik (*political will*) memberikan peran untuk membangun *checks and balances* dengan DPR, Pasal 22D memberi ruang yang cukup kuat bagi DPD sehingga peran lembaga ini benar-benar hadir sebagai representasi kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional.

Sebetulnya, berkaca pada praktik sejumlah negara, ketimpangan fungsi legislasi antarkamar di lembaga perwakilan bukan sesuatu yang baru. Namun, ketimpangan itu selalu diupayakan dengan memberikan "kompensasi" kepada kamar lain yang lebih lemah. Pada model lembaga perwakilan rakyat bikameral, jika tidak berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, Majelis Tinggi diberi hak konstitusional guna mengubah, mempertimbangkan, atau menolak sebuah Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Majelis Rendah. Jika hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak menunda pengesahan undang-undang yang berasal Majelis Rendah. Terkait dengan hal

ini, Menurut Kevin Evans (2002), jika konstitusi tidak memberi hak untuk mengubah dan menolak Rancangan Undang-Undang, dalam fungsi legislasi, menunda pengesahan Bering menjadi satu-satunya kekuatan dari Majelis Tinggi. Sebagai bentuk metanisme *checks and balances*, penundaan itu dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi Majelis Tinggi untuk mengoreksi Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui Majelis Rendah.

Praktik fungsi legislasi yang berlangsung selama ini, menempatkan DPD benar-benar menjadi sub-ordinat DPR. Misalnya, dengan mengemukakan satu contoh saja, wewenang konstitusional DPD dalam "mengajukan rancangan undang-undang" sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 kerap diposisikan sejajar (bahkan boleh jadi lebih rendah) dengan "usul rancangan undang-undang yang disampaikan anggota DPR". Padahal, UUD 1945 memberikan konstruksi yang berbeda, bagi DPD Rancangan UNDANG-UNDANG, sementara bagi anggota DPD adalah usul Rancangan Undang-Undang. Lalu, alas konstitusional apakah yang dipakai untuk mempersamakan (bahkan boleh jadi lebih rendah) mempersamakan antara "Rancangan Undang-Undang" dari DPD dengan "usul Rancangan Undang-Undang" dari anggota DPR?.

Sebetulnya, masih banyak contoh lain yang dapat dikemukakan kakan betapa di tingkat pengaturan di bawah UUD 1945 terdapat pengebirian, secara sistematis terhadap fungsi legislasi DPD. Pengebirian tersebut terasa makin parah apabila ditambah dengan praktik legislasi yang terjadi dalam hubungan antara DPR dan DPD. Penyebab mendasar dan utama hal tersebut, tidak adanya penafsiran yang objektif terhadap fungsi legislasi DPD. Kalaupun diturunkan ke tingkat Undang-Undang, sejumlah Undang-Undang yang ada dan pernah ada (UU Nomor 22/2003 dan UU Nomor 27/2009 begitu juga dan UU Nomor 10/2004 dan UU Nomor 12/2011) tidak memiliki keinginan untuk menjadikan DPD sebagai lembaga legislatif, terutama memberikan fungsi legislasi sebagai salah satu kamar di lembaga legislatif yang dihasilkan dari perubahan UUD 1945.

Desain Fungsi Legislasi ke Depan

Konstruksi hukum Pasal 22D UUD 1945 adalah fakta konstitusional yang tidak terbantahkan. Begitu pula, hadirnya DPD sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan rakyat Indonesia menjadi fakta yang tidak terbantahkan

pula. Pokok soal sekarang, bagaimana memberikan pemaknaan yang tepat atas kewenangan DPD sehingga kehadirannya tidak menjadi sebuah lembaga yang berada pada posisi antara ada dan tiada. Setidaknya, kehadirannya dapat dirasakan terutama dalam fungsi legislasi sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), yaitu: peran signifikan dalam Rancangan Undang-Undang yang Serkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta juga Rancangan Undang-Undang yang erkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Karena desain Pasal 22D UUD 1945, adalah tidak mungkin pula memberi kewenangan lebih luas kepada DPD untuk semua kategori Rancangan Undangundang. Barangkali perluasan untuk semua kategori itu hanya dapat dilakukan dengan melakukan Perubahan Kelima UUD 1945. Dengan bata4an yang dipandu dalam Pasal 22D UUD 1945 itu, desain legislasi ke depan harusnya diupayakan memberikan tafsir yang tepat merujuk dengan wewenang legis asi DPD. Dengan memberkan tafsir yang tepat, wewenang DPD tidak hanya sebjtas mengajukan dan ikut membahas sebagaimana peran yang dilakukan oleh DPR dan Presiden. Bahkan, apabila MK mau memberikan tafsir yang lebih progresif, apabila makna persetujuan dinilai sebagai konsekwensi dari pembahasan bers ma, tidak keliru apabila DPD dilibatkan dalam proses pembentukan Undang-Undang sampai pada proses persetujuan bersama.

Secara teoretik dan praktik, pemaknaan baru seperti yang dikemukakan oleh KC Wheare (2005) adalah sebagai bentuk perubahan konstitusi tanpa mengubah teks, namun aplikasinya yang berubah. Dinukilkan lebih jauh oleh Wheare, perubahan melalui penafsiran hakim, di mana hakim tidak melakukan perubahan secara textual pada *original intent* suatu konstitusi, melainkan melalui penafsiran yang mengubah makna pasal-pasal (*textual meaning*) dari konstitusi tersebut. Pola ini terinspirasi dari kasus Marbury berhadapan dengan Madison pada *The Supreme Court AS (1803)*. Bahkan sejauh dalam praktik Mahkamah Konstitusi pun telah acapkali memberik tafsir baru \$tas

norma UUD 1945. Misainya, syarat *presidential threshold* dalam proses pencalonan presiden dan wakil presiden.

Memberikan pemaknaan baru yang lebih progresif terhadap DPD dalam proses legislasi sangat berpotensi menjawab keprihatinan kita terhadap produk legislasi yang kian hari kian menurun kualitasnya. Tidak hanya kualitas, secara kuantitas, jumlah Undang-Undang yang dihasilkan DPR (dan pemerintah) juga kian menurun. Misainya, selama tahun 2010 hanya mampu menghasilkan 13 UU dan 2011 sebanyak 24 UU. Secara kuantitas, jumlah itu jauh lebih sedikit apabila dibandingkan dengan tahun 2008 yang menghasilkan 56 UU dan tahun 2009 yang menghasilkan 52 UU. Dengan fakta itu, memberikan kewenangan legislasi lebih dari apa yang dilakukan saat ini sangat berpotensi menghasilkan jumlah Undang-Undang yang lebih banyak. Apalagi, fakta lain yang terbentang di depan kita semua, anggota DPR lebih banyak menghabiskan waktu mereka pada fungsi di luar fungsi legislasi.

Sementara itu, jika ada keraguan bahwa proses legislasi yang melibatkan dua kamar (DPR dan DPD) serta ditambah dengan pemerintah akan menjadikan proses tidak efisien, tidak perlu menjadi kekhawatiran berlebihan. Selain bisa dirancang desain yang menghentikan upaya menunda-nunda (seperti filibuster di AS), proses pembahasan yang dipraktikan di DPR saat ini harus diperbaiki. Proses yang dimaksudkan di sini, lebih pada pengalaman tidak terintegrasinya daftar inventarisasi masalah (DIM) DPR. Selama ini, dalam pembahasan dengan pemerintah, DPR selalu datang dengan DIM setiap fraksi. Dengan pola itu, posisi pemerintah dalam pembahasan DIM bukan berhadapan dengan DPR sebagai institusi tetapi berhadapan dengan fraksi-fraksi di DPR. Padahal, merujuk Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, pembahasan bersama dilakukan oleh DPR dan pemerintah, bukan antara pemerintah dan fraksi-fraksi. Sejauh ini, perlambatan proses legislasi lebih pada ketiadaan mekanisme pembahasan yang efisien.

Dalam pandangan ahli, hanya Mahkamah Konstitusi yang dapat memberi pemaknaan baru yang lebih progresif terhadap fungsi legislasi DPD agar kamar kedua ini lebih berfungsi dan bermakna dalam penyelenggaraan negara. Dalam situasi seperti sekarang, berharap kepada perubahan UUD 1945, hampir pasti menunggu waktu yang panjang dan melelahkan.

Karenanya, tanpa tafsir baru yang progresif dari MK, DPD tak ubahnya seperti kerakap tumbuh di batu, hidup segan matipun tidak mau.

9. Dr. Maruarar Siahaan, S.H.

Pendahuluan

Membangun kultur konstitusi yang berdasar akal sehat di antara lembaga Negara dan semua warganegara, terutama mereka yang memiliki kewenangan menafsirkan konstitusi untuk menjabarkannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, merupakan suatu keniscayaan. Diperlukan pemahaman dan penghayatan yang dalam akan prinsip-prinsip yang berlaku secara universal dalam kehidupan bernegara berdasar konstitusionalisme. Kemampuan mengidentifikasi dan memberi makna secara tepat sumber keabsahan norma konstitusi yang menjadi dasar pembentukan norma yang lebih rendah, untuk menghindari uji materi yang dapat berakhir pada diktum norma yang dibentuk inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, memaksa semua pihak yang mempunyai kewenangan legislasi harus mengadopsi dan menggunakan cara berfikir dan bekerja hakim (MK) dalam menilai dan menguji sendiri konstitusionalitas norma yang dicoba dirumuskannya. Kegagalan untuk memahami terjadinya perubahan atau pergeseran paradigmatik terutama ketika perubahan konstitusi terjadi secara bertahap, sehingga legislator memberi makna suatu norma konstitusi dengan arti tertentu dan kemudian melakukan regulasi dan merumuskan norma yang lebih rendah berdasar paradigma yang tidak sesuai dengan pergeseran mendasar ketika terjadi perubahan UUD pada tahap berikut yang membentuk paradigma baru, pastilah menjadi problematik dari sisi konstitusionalitasnya. Konstitusi merupakan hukum tertinggi di satu negara. Tidak boleh ada lembaga atau cabang kekuasaan negara melakukan kebijakan atau merumuskan norma hukum yang bertentangan atau tidak sesuai dengan hukum tertinggi tersebut. Seluruh lembaga negara atau kekuasaan negara yang memperoleh kewenangannya dari konstitusi, menjadi pelayan yang harus tunduk pada konstitusi sebagai tuannya. Tidak boleh ada lembaga atau kekuasaan Negara sebagai pelayan, melaksanakan kekuasaannya secara bertentangan dengan konstitusi sebagai sumber kewenangannya yang

menjadi tuan. Kalau hal demikian terjadi maka pelayan lebih besar dari tuannya. *The servant has been greater than his master.*'

Doctrine of Eclipse

Perubahan UUD 1945 secara bertahap, yang melakukan pergeseran kewenangan legislasi dari Presiden kepada DPR dalam Pasal 20 ayat (1), dihubungkan dengan Pasal 5 ayat (1), yang terjadi dalam perubahan pertama, kemudian telah dilanjutkan dengan diadopsinya Pasal 22D tentang DPD dalam perubahan ketiga, yang juga memiliki kewenangan legislasi, sedikit banyak harus juga merubah paradigma kewenangan legislasi DPR dengan memperhitungkan kewenangan DPD. Ketika perubahan UUD terjadi secara bertahap, dan satu konsep atau norma yang dirumuskan dimasukkan kedalam struktur konstitusi yang sudah terbentuk, maka makna awal yang diberi kepada norma tertentu yang mengandung konsep tertentu, akan menerima pengaruh dari seluruh sistem dalam konstitusi ketika dia memasuki struktur konstitusi. Norma baru harus mengalami harmonisasi dengan keseluruhan struktur dan sistem dalam konstitusi, tetapi sebaliknya juga norma yang sudah ada sebelumnya dalam konstitusi sebelum perubahan, terutama yang berkaitan dengan konsepsi tertentu, akan menerima pengaruh. Dalam hal demikian maka *original intent* pembentuk/pembaharu, hanya merupakan salah satu jenis pemaknaan, yang tidak dapat digunakan secara berdiri sendiri. Semua perubahan yang terjadi secara bertahap dan dalam waktu yang berbeda, ketika masuk dalam struktur UUD 1945 tanpa analisis dampaknya secara konsepsional, baik terhadap organisasi maupun **mekanisme** penyelenggaraan kekuasaan, dapat menyebabkan makna yang diperoleh berdasarkan tafsir yang tekstual individual, menghasilkan norma yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah sebagai penjabaran UUD 1945 tidak konsisten, karena perubahan yang terjadi belakangan tidak memperhitungkan secara optimal dampaknya, baik secara konsepsional maupun struktural.

Di India dikenal adanya *doctrine of eclipse*, yang berbicara tentang dampak perubahan konstitusi pada hukum secara keseluruhan. Perubahan konstitusi yang bertahap juga membawa pengaruh pada konstitusi. Norma-norma yang lebih lama tersebut "...will be regarded as having been 'eclipsed'.

Meskipun sesungguhnya doktrin ini dimaksudkan berpengaruh terhadap norma hukum dalam undang-undang -hampir mati atau menemui ajal, namun tidak *void ab initio*. Perubahan UUD yang datang kemudian secara parsial, akan seperti gerhana yang membawa bayangan, sehingga norma hukum dalam Undang-Undang yang dirumuskan sebagai jabaran norma konstitusi yang secara konseptual dan struktural terpengaruh oleh perubahan konstitusi yang terjadi kemudian, akan sangat mungkin bertentangan dengan konstitusi, baik secara parsial maupun secara keseluruhan. Hal tersebut jugalah yang memperkuat kebutuhan mutlak dalam memandang konstitusi sebagai satu struktur yang utuh, sehingga tidak boleh satu pasal tertentu ditafsir secara terpisah lepas dari struktur yang utuh, yang boleh jadi secara **gramatikal atau tekstual** sangat jelas sebagai penafsiran awal yang harus dilakukan, tetapi ketika dilihat secara keseluruhan dalam satu struktur dan sistem konstitusi yang utuh, norma tertentu mengalami pemaknaan tertentu yang berbeda, bahkan terkadang sangat radikal. Merupakan hal yang niscaya jikalau terjadi interdependensi antara teks dengan struktur konstitusi itu sendiri. Dalam perubahan konstitusi yang berlangsung bertahap, adalah menjadi tugas hakim MK untuk melakukan harmonisasi ketika keadaan timbul yang mengesankan hilangnya konsepsi yang dianut konstitusi menjadi tidak utuh. Untuk menemukan makna norma konstitusi tersebut, hal demikian tidak mungkin berlangsung dengan menggunakan satu metode penafsiran saja. Tidak ada pendekatan terhadap konstitusi yang bersifat tunggal. Seluruh metode interpretasi yang dikenal akan digunakan dalam mencari makna norma konstitusi, yang akan digunakan sebagai dasar untuk menjabarkannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yaitu undang-undang, atau untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Oleh karena itulah menjadi penting hermeneutika hukum yang memusatkan perhatian pada hakekat dan metode interpretasi sebagai upaya yang memandang problema hukum dari kaca mata sejarah, struktur konstitusi, komitmen dan doktrin, asumsi konstitusi, Bahasa konstitusi (*linguistic*), serta implikasi politis dari cara pembacaan dan pemahaman hukum untuk membangun interpretasi hukum yang benar dalam tradisi humanis. Tujuan hermeneutik bukanlah menerapkan berbagai macam aturan baku dan kaku untuk meraih pemahaman yang benar objektif, tetapi untuk mendapatkan

pemahaman seluas mungkin. Dengan demikian, kunci untuk memahami bukan dengan cara menguasai, tetapi dengan partisipasi dan keterbukaan; bukan dengan pengetahuan, tetapi dengan pengalaman; dan bukan dengan metodologi, tetapi dengan dialektika. Dalam proses dialektika, teks dan penafsir menjalani suatu keterbukaan satu sama lain sehingga keduanya saling memberi dan menerima yang kemudian memungkinkan bagi lahirnya pemahaman yang baru.

Konstitusi Dan Organisasi Negara

Negara adalah satu organisasi. Negara modern merupakan satu organisasi otoritas yang sasaran kegiatan dengan otoritasnya adalah mengatur satu masyarakat yang ada secara keseluruhan. Pada dasarnya ketentuan yang menyangkut organisasi, susunan, wewenangnya serta alat perlengkapan negara dan hubungannya satu sama lain disusun dan ditetapkan oleh konstitusi, yang berfungsi sebagai hukum tertinggi. Oleh karenanya mengubah kekuasaan atau kewenangan suatu lembaga negara yang memperoleh kewenangnya dari konstitusi, harus dilakukan dengan mengubah konstitusi, sebab konstitusi biasanya dimaksudkan mengatur tiga hal penting, yaitu:

- (a) Memberikan kewenangan dan menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara,
- (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan
- (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warganegara.

Pada umumnya konstitusi menentukan struktur, komposisi, fungsi dan kekuasaan organ, hubungan organ yang satu dengan yang lain, serta hubungan Negara dengan warganegaranya. Oleh karenanya reformasi yang menghasilkan empat tahap perubahan UUD 1945 telah membawa dampak perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menyangkut struktur, kekuasaan dan sistem yang diadopsi, yang boleh jadi merupakan sesuatu yang sangat baru bagi Indonesia dalam arti terbentuknya penataan kekuasaan negara secara berbeda dari konsep dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Organisasi kekuasaan negara yang bersifat horizontal fungsional,

telah menggantikan bentuk yang vertikal hirarkis. Dalam konfigurasi kekuasaan yang vertikal hierarkis, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara tertinggi berada dipuncak susunan kekuasaan. Kedaulatan adalah ditangan rakyat, namun dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.'

Dengan perubahan ketiga UUD 1945, terjadi pergeseran ke arah susunan kekuasaan yang bersifat horizontal fungsional, dimana kedudukan lembaga-lembaga negara menjadi setara. Masingmasing lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara, melakukan pengawasan secara fungsional terhadap lembaga negara lainnya. Perubahan yang dilakukan bertujuan antara lain untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman. Kedaulatan rakyat yang tadinya dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, yang dirumuskan sebagai perwujudan seluruh rakyat, dalam perubahan ketiga UUD 1945 kedaulatan rakyat tersebut kemudian dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁹ Hal itu berarti MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi yang dalam kedudukannya sebagai penjelmaan seluruh rakyat, bertugas memberi mandat kepada penyelenggara negara lainnya, yang wajib memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan mandat yang diberikan, melainkan hanya menjadi salah satu lembaga negara di antara lembaga negara lainnya yang memiliki kedudukan setara, namun dengan tugas, kewenangan dan fungsi yang berbeda. Pernyataan bahwa Indonesia ialah Negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*), sebagaimana termuat dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, telah dimuat menjadi materi norma dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 perubahan. Dengan perubahan tersebut, terjadi pergeseran dari sistem supremasi parlemen (dimana MPR merupakan lembaga tertinggi negara) menjadi sistem supremasi konstitusi (dimana Konstitusi ditempatkan sebagai hukum yang tertinggi) yang menjadi sumber legitimasi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan berlaku. Pernyataan bahwa kedaulatan di tangan rakyat yang

dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar serta pernyataan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, dapat dilihat sebagai pendirian yang tegas bahwa prinsip penyelenggaraan negara secara demokratis didasarkan pada konstitusi (*constitutional democracy*). Demikian pula negara hukum yang dianut adalah bersifat demokratis (*demokratische rechtstaat*), yang diartikan bahwa proses pembentukan hukum berlangsung dengan partisipasi warga negara. Dihilangkannya organ tertentu dalam struktur ketatanegaraan dan dibentuknya organ baru, untuk mengukuhkan prinsip *checks and balances*, membuat organisasi kekuasaan dalam UUD 1945 setelah perubahan menjadi sangat berbeda.

Dalam mencoba merumuskan pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang sebagai pelaksanaan konstitusi tentang 3 (tiga) masalah pokok yang diatur yaitu lembaga, kekuasaannya, hubungannya satu dengan yang lain serta hubungan dengan warganegara, maka pemahaman akan norma konstitusi sebagai satu dokumen yang utuh, harus dilakukan dengan memahami tujuan dan maksud diadakannya perubahan konstitusi, struktur organisasi, kekuasaan yang dilimpahkan kepada organ-organ yang ada, serta hubungannya satu sama lain. Pemahaman untuk memberi makna agar dapat melakukan pengaturan lebih lanjut dalam Undang-Undang dengan cara yang tidak bertentangan dengan UUD 1945, maka harus dipertimbangkan juga konteks yang ada untuk dapat memberi pemaknaan norma konstitusi tersebut sesuai dengan komitmen yang diletakkan. Semangat yang dikandung dalam konstitusi, latar belakang perubahan yang dilakukan, cita-cita yang diletakkan sebagai tujuan dibentuknya negara R.I., serta pandangan hidup bangsa yang menjadi spirit dan moralitas konstitusi, harus diperhitungkan untuk dapat menangkap makna norma konstitusi yang terbentuk. Tidak cukup hanya dengan melihat teksnya. Satjipto Rahardjo dengan mengutip Dworkin, sering menyebut pemaknaan konstitusi dilakukan melalui *the moral reading of the constitution*.

Dewan Perwakilan Daerah Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Perubahan UUD 1945—dimana antara lain membentuk Dewan Perwakilan Daerah—dilakukan dengan tujuan untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain

melalui pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, serta pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman. Tanpa mempersoalkan implikasi terbentuknya DPD, apakah menjadikan sistem parlemen menjadi bikameral atau trikameral, dengan tetap adanya MPR sebagai organ negara dalam struktur tatanegara kita, dapat ditelusuri filosofi yang terkandung dalam perubahan tersebut yaitu (i) *checks and balances* dan (ii) *representativeness*. Fungsi *checks and balances* DPD sebagai bagian dari parlemen, merupakan satu cabang kekuasaan penyeimbang dalam pembuatan undang-undang yang dibangun secara fungsional dalam bentuk kelembagaan yang setara. Jika dihadapkan dengan doktrin klasik *separation of powers*, kekuasaan negara yang diberikan kepada lembaga-lembaga yang terpisah satu dengan lainnya dalam rangka menghindarkan terjadinya campur tangan yang satu terhadap yang lain, maka mekanisme *checks and balances* pasca perubahan UUD 1945 dianggap satu bagian tidak terpisah dari doktrin *separation of powers* atau pembagian kekuasaan negara. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah lahirnya kekuasaan yang bersifat mutlak tanpa pengawasan. Trocker menyatakan bahwa : "... a growth of power corresponds a growth of control upon its exercise. This correlation is inherent in what is often called the system of checks and balances".

Jika DPR merupakan perwakilan secara politik, maka sifat dan kualitas keterwakilan yang dibangun bukan hanya keterwakilan secara politik, tetapi juga keterwakilan secara regional sehingga aspirasi dan kemajemukan regional, dapat disalurkan dan diperjuangkan ditingkat nasional secara demokratis. Kesempatan bagi diskusi yang terbuka dan bebas untuk mengungkapkan aspirasi dan mendengar aspirasi pihak lain dalam perspektif yang lebih luas tanpa rasa takut, disertai perdebatan secara luas yang memungkinkan interaksi yang mendalam tentang pemikiran dan praktik bernegara, diperlukan untuk menjamin fakta pluralisme yang sentral terhadap kultur politik demokrasi modern di masyarakat.

Rekrutmen anggota DPD melalui pemilihan umum secara langsung, dengan syarat yang ditentukan untuk dapat terpilih dan masuk di lembaga

DPD relatif berat, membuat kualitas legitimasi perwakilan yang dijumpakan dalam DPD sangat tinggi. Oleh karenanya dengan fungsi *checks and balances* secara horizontal dalam pembuatan Undang-Undang, yang dibangun sebagai kekuasaan penyeimbang dalam kedudukan yang setara, meskipun dibatasi pada bidang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan 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, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, sesungguhnya kewenangan demikian menyangkut kekuasaan yang meliputi bidang yang sangat luas, kalau tidak dikatakan mencakup permasalahan pokok tentang otonomi daerah dalam kehidupan bernegara kita yang menuntut keadilan dan kepastian hukum. Dengan dasar pikiran perubahan untuk menciptakan suatu kekuasaan pengawasan dan penyeimbang (*checks and balances*) dalam perundang-undangan, dilihat dari aspirasi daerah yang sangat majemuk untuk mendapat keadilan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat, maka DPD sebagai perwakilan daerah, tanpa mempersoalkan *soft and strong bicameralism*, maka makna norma konstitusi tentang kewenangan sebagai penyeimbang yang setara terhadap DPR dan Presiden dalam pembuatan Undang-Undang, dapat ditemukan dan diletakkan secara tepat.

Checks and Balances sekarang telah menjadi frasa yang dipergunakan secara luas untuk menguraikan proses yang wajar dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, di mana kekuasaan digunakan untuk mengawasi kekuasaan. *Le pouvoir arrete le pouvoir. So that one can not abuse power, power must check power by the arrangement of things.* Kata *balance* yang dipahami sebagai keseimbangan, tidak selalu diartikan bahwa kekuasaan negara harus dibagi secara sama atau seimbang di antara ketiga kekuasaan negara. Justru hal itu merupakan soal tersendiri. Pada pertengahan abad 18, terdapat dua pemikiran tentang *balance of powers* tersebut. Satu pemikiran menekankan pembentukan aliansi di antara dua kekuasaan untuk mengimbangi kekuasaan ketiga, sedangkan pemikiran yang

lain lebih menekankan kemandirian (*independence*) kekuasaan-kekuasaan itu." Kata *balance* tersebut jika menjadi kata benda diartikan sebagai keseimbangan, sedang jika menjadi kata kerja maka diartikan menyeimbangkan atau mengimbangi. Di bidang metafisika, kata *balance* diartikan sebagai *a desirable point between two or more opposite forces*. Kata *checks* seringkali dipadankan dengan kata pengawasan (*control*), yang diartikan sebagai pencegahan satu perbuatan atau penggunaan veto. Arti lain yang diberikan kepada kosa kata "*to check*" adalah menguji. Sementara itu makna berbeda yang juga pernah diberikan kepada "*to check*" itu adalah menunda, menghambat, dan mengerem. Adagium bahwa *power tends to corrupt* yang diartikan bahwa untuk kekuasaan yang cenderung dapat menyebabkan orang baik menjadi buruk atau jahat, diperlukan "rem" untuk menghambat terjadinya keputusan-keputusan yang melanggar hak-hak asasi warga negara dan kebebasan-kebebasan yang dilindungi konstitusi.

Kewenangan Legislasi DPD dalam UP3 dan UUMD

Kewenangan legislasi DPD dalam Pasal 22D jikalau ditempatkan dalam konfigurasi organisasi kekuasaan negara yang kita miliki dengan pemaknaan hermeneutis yang telah diutarakan di atas, meskipun dalam bidang yang dibatasi sepanjang menyangkut masalah-masalah yang berhubungan dengan otonomi daerah, harusnya dapat dijabarkan dalam Undang-Undang tentang tata cara pembentukan Undang-Undang sedemikian rupa, sehingga kewenangan pembuatan Undang-Undang dalam segala tahapannya, dengan konsepsi yang disimpulkan di atas, dapat dirumuskan- secara konsisten dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Pernjabaran kewenangan legislasi DPD dalam pemaknaan yang dimaksud oleh UUD 1945, harus merupakan konstruksi hermeneutis yang mengintegrasikan seluruh metode penafsiran dengan mempertimbangkan seluruh faktor yang relevan dengan konstitusi dan perubahannya, yang didasarkan pada filosofi yang menjadi pemikiran dasar perubahan itu sendiri. Berdasar konfigurasi kekuasaan Negara dan teks norma konstitusi yang dikonstruksikan secara hermeneutic dengan segala aspek yang meliputinya, maka frasa dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi:

1. *Dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah...*

2. *Ikut membahas* rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah...

Dalam kedudukan yang setara dengan lembaga DPR dan Presiden, di mana masing-masing dapat mengajukan RUU, maka dengan batasan bidang yang ditentukan dalam Pasal 22D UUD 1945, baik Presiden, DPR maupun DPD berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang untuk di babas secara bersama sebelum disetujui bersama menjadi Undang-Undang. Kewenangan DPD untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang, secara kelembagaan tidak perlu dipersoaikan, karena secara tegas telah disebut dalam UUD 45 dan adalah menjadi kewajiban lembaga DPD sendiri untuk menyiapkan infrastruktur dan SDM yang relevan dalam kerangka membangun kewenangan DPD untuk mampu membuat suatu RUU yang dapat diajukan kepada DPR. Undang-undang yang disebut dalam Pasal 22A UUD 1945, harus disusun untuk mewujudkan kewenangan DPD menurut konstitusi, dan setiap rumusan yang membatasi atau justru meniadakan kewenangan tersebut merupakan pengingkaran terhadap UUD 1945, yang dapat menyebabkan pelaksana (Undang-Undang) lebih besar dari atasannya (UUD 1945), karena hukum tertinggi dalam konstitusi yang memberi kewenangan konstitusional tersebut dalam susunan organisasi kekuasaan yang ada menentukan hal demikian. Tiap pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai mana ditentukan dalam Pasal 22A UUD 1945, haruslah menegaskan wewenang tersebut, dan setiap pengurangan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 adalah bertentangan dengan konstitusi.

Demikian juga istilah DPD *ikut membahas*, sebagai perubahan konstitusi yang diadopsi dalam perubahan ketiga, sebagaimana telah diutarakan di atas, muatan dan konsepsi kewenangan yang disebut dalam Pasal 20 ayat (2) yang dirumuskan dalam perubahan pertama UUD 1945, telah dengan sendirinya mengalami perubahan makna dan konsep dengan masuknya Pasal 22D ayat (2) dalam perubahan ketiga, yang memerintahkan DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang relevan dengan bidang yang menjadi domain kewenangannya. Kata "ikut" sama sekali tidak boleh dimaknai membentuk gradasi kewenangan yang lebih rendah, melainkan hal

tersebut hanya karena terbentuknya DPD diadopsi dalam perubahan UUD 45 yang lebih belakangan, sehingga perlu ditegaskan bahwa DPD turut dalam proses pembahasan suatu Undang-Undang. Keikutsertaan DPD juga tidak dapat diletakkan dalam proses yang memisahkan "pembahasan dari persetujuan", karena tujuan pembahasan di antara lembaga Negara yang setara adalah untuk memperoleh kata sepakat dan persetujuan bersama di antara semua pihak yang turut dalam proses pembahasan. Adalah merupakan suatu hal yang tidak masuk akal jikalau dalam sistem pemerintahan demokrasi, perwakilan regional dengan legitimasi demokrasi yang tinggi, tidak diperbolehkan turut serta dalam pembahasan suatu rancangan undangundang yang menyangkut pemekaran daerah dalam seluruh tahapannya sampai memperoleh persetujuan bersama, yang justru oleh UUD 1945 secara tegas disebutkan menjadi wewenangnya. Justru undang-undang yang "*mengatur lebih lanjut*" wewenang legislasi DPD tersebut, haruslah disusun sedemikian rupa, dengan maksud untuk mewujudkan secara serasi dan setara wewenang DPD tersebut dalam konsepsi *checks and balances* dengan wewenang lembaga negara lain yang memiliki fungsi legislasi. Setiap pengaturan yang bermuatan sebaliknya adalah bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan pemaknaan dan titik tolak demikian dalam meletakkan Pasal 22D dalam struktur UUD 1945 secara utuh, kita dapat mengukur dan menguji konsistensi peraturan perundang-undangan yang menjabarkan lebih lanjut wewenang DPD dalam legislasi, dengan melihat pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, sebagai berikut:

Keseluruhan pengaturan yang dirujuk dan dimohonkan untuk diuji oleh Pemohon, telah menunjukkan bahwa ketentuan dimaksud tidak menunjukkan komitmen dan kepatuhan kepada UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, karena justru melakukan pengaturan bukan dengan mewujudkan kewenangan konstitusional yang dengan tegas disebut dalam Pasal 22D UUD 1945, melainkan melakukan pembatasan dan pengurangan kewenangan konstitusional yang diatur dalam hukum tertinggi serta perlakuan yang

menempatkan DPD justru tidak setara dalam mekanisme *checks and balances*, dengan tidak mendudukan DPD sebagai penyeimbang terhadap Presiden dan DPR dalam legislasi di bidang yang terkait dengan otonomi daerah. Pembuat undang-undang, khususnya UUMD 3 dan UUP3 telah menjadi lebih tinggi dari UUD 45, sehingga telah terjadi sebagai mana telah disebutkan di atas, bahwa *"the deputy is greater than his principal; that the servant is above his master; that the representatives ...are superior to the people themselves"*. Seluruh ketentuan yang menyangkut tahapan pembuatan undang-undang mulai dari Rancangan Undang Undang, pembuatan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), pembahasan sampai dengan persetujuan bersama, sebagai mana termuat dalam UUP3 dan UUMD3, secara mencengangkan justru mengesampingkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 22D, sehingga tampak dengan jelas kedua Undang-Undang tersebut tidak memperoleh sumber validitas dan legitimasi dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi, melainkan secara terbalik menjadi lebih tinggi dari UUD 1945.

Kesimpulan

Atas dasar seluruh uraian dan argumentasi yang telah disebutkan di atas, kami berpendapat bahwa permohonan Pemohon sangat beralasan dan seluruh pasal, ayat, atau bagian dari Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji patut dipertimbangkan dan MK dapat memutuskan bahwa:

Seluruh pasal, ayat, atau bagian Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana disebutkan masing-masing, Pasal 71 huruf d, Pasal 71 huruf e, sepanjang frasa "...sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden", Pasal 71 huruf g sepanjang kata ", Pasal 102 ayat (1) huruf d, sepanjang frasa "...atau DPD", Pasal 102 ayat (1) huruf e, Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (5), dan Penjelasan umum, sepanjang kalimat "Kedudukan DPD dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan", bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal-pasal yang dimohonkan diuji selebihnya, bertentangan dengan UUD

1945, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai memberi hak kepada DPD melaksanakan kewenangannya mengajukan RUU setara dengan Presiden dan DPR, serta ikut membahas RUU tersebut pada segala tahapan sampai dengan persetujuan RUU dimaksud.

10. Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A.

Dasar pemikiran yang akan kami sampaikan adalah perlunya sebuah badan yang merupakan perwakilan daerah (dalam hal ini Provinsi), yang kemudian disebut Dewan Perwakilan Daerah, dalam sistem pemerintahan Indonesia yang berperan nyata dalam fungsi legislatif sehingga dapat menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah dalam rangka menyelenggarakan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kami merasakan bahwa sejak bergulirnya reformasi di Indonesia pada tahun 1998, sudah berkembang pandangan yang menuntut adanya badan seperti itu yang disuarakan oleh berbagai kelompok di dalam masyarakat yang mencakup berbagai daerah di seluruh Indonesia. Badan tersebut kemudian memang terbentuk, namun fungsinya tidak seperti yang diharapkan oleh sebagian besar mereka karena DPD yang terbentuk adalah sebuah lembaga negara yang tidak menjalankan fungsi legislatif secara penuh.

Peranan DPD dalam bidang legislatif ternyata sangat sedikit sehingga boleh dikatakan tidak terlihat peranan nyata dari lembaga itu dalam proses pembentukan Undang-Undang. Hal ini juga sudah banyak diprotes oleh sejumlah kelompok dalam masyarakat Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini.

Usaha-usaha Pembentukan DPD: Draft RUU Susduk

Reformasi politik yang terjadi setelah tumbanganya Orde Baru telah membuka peluang bagi rakyat Indonesia untuk melakukan demokratisasi, yakni usaha-usaha untuk menegakkan demokrasi dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Usaha-usaha itu berlangsung dengan cepat dan tanpa kendala yang berarti sehingga dalam waktu 6-7 tahun, dasar-dasar hukum untuk menegakkan demokrasi sudah terbentuk di Indonesia.

Salah satu bentuk demokratisasi tersebut adalah pembentukan DPD sebagai lembaga legislatif yang berfungsi membentuk Undang-Undang.

Kebetulan kami sedikit terlibat dalam proses demokratisasi tersebut. Pada tahun 2000, Pemerintah (dalam hal ini Departemen Dalam Negeri) membentuk tiga tim yang masing-masing bertugas untuk merevisi UU Partai Politik, UU Pemilu, dan UU Susduk. Kami ditugaskan memimpin Tim Revisi UU Susduk.

Ketiga tim tersebut adalah tim antar departemen karena anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil sejumlah departemen (sekarang kementerian) yang terkait dengan topik yang dibahas.

Setelah pelantikan ketiga tim tersebut oleh Menteri Dalam Negeri, kami berkesempatan bertanya kepada Menteri Dalam Negeri waktu itu (Surjadi Sudirdja) tentang rambu-rambu yang diberikan oleh Pemerintah dalam proses revisi ketiga Undang-Undang tersebut. Jawaban beliau adalah bahwa semua anggota tim bebas memasukkan ketentuan yang dianggap penting dan layak dijalankan di Indonesia dalam rangka melakukan demokratisasi. Berdasarkan pandangan tersebut Tim Revisi UU Susduk melakukan sidang-sidangnya. Ketiga tim tadi juga melakukan kunjungan ke berbagai daerah (Jogjakarta, Makassar, Balikpapan, dan Padang) untuk menjaring pendapat dari berbagai lapisan masyarakat dalam rangka menyempurnakan isi ketiga Undang-Undang tersebut.

Tim tidak berdebat lama dalam memutuskan perlunya DPD dengan fungsi legislatifnya dicantumkan dalam UU Susduk yang baru (untuk menghadapi Pemilu 2004). Dengan kata lain, Tim Revisi UU Susduk bersepakat bahwa DPD yang diusulkan dalam draft RUU Susduk itu adalah DPD dalam sistem bikameralisme yang kuat (*strong bicameralism*).

Pada bulan Maret 2001. Draft RUU Susduk tersebut diserahkan kepada Departemen Dalam Negeri untuk diproses sebagaimana lazimnya draft RUU yang berasal dari Pemerintah. Beberapa bulan kemudian kami mendapat informasi dari seorang pejabat Departemen Dalam Negeri bahwa draft RUU Susduk sudah disetujui oleh Pemerintah. Pemerintah tidak mengubah ketentuan-ketentuan tentang DPD sehingga masukan yang diberikan oleh Tim Revisi UU Susduk tidak mengalami perubahan yang berarti. Ini berarti bahwa draft RUU Susduk siap untuk disampaikan ke DPR.

Dalam proses pembahasan RUU Susduk di DPR, ternyata terjadi perdebatan yang hebat tentang keberadaan DPD dan fungsi yang akan diberikan kepada lembaga tersebut. Pada akhirnya DPR dan Pemerintah

menyepakati pembentukan DPD sebagai lembaga yang tidak menjalankan fungsi legislatif sepenuhnya seperti yang kita kenal sekarang (*weak bicameralism*).

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pengalaman ini adalah, pertama, masyarakat berpendapat bahwa perlu dibentuk DPD dengan fungsi legislatif. Hal ini memperkuat keyakinan Tim Revisi UU Susduk untuk memasukkan ketentuan-ketentuan tentang DPD dengan fungsi seperti itu. Kedua, Pemerintah ternyata secara utuh berpendapat bahwa DPD yang merupakan lembaga legislatif perlu dicantumkan ke dalam draft RUU Susduk yang akan disampaikan ke DPR untuk pembahasan lebih lanjut. Perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa RUU Susduk itu kemudian mengalami perubahan yang berarti, termasuk dalam kedudukan dan fungsi DPD.

Usaha-usaha Pembentukan DPD: Amandemen UUD 1945

Sekitar awal 2002, Panitia Adhoc I (PAH I) MPR RI membentuk Staf Ahli PAH I MPR dalam rangka pembahasan amandemen UUD 1945 yang menjadi tugas badan tersebut. Kami termasuk yang direkrut sebagai Staf Ahli PAH I MPR yang termasuk ke dalam Staf Ahli Bidang Politik dan dipilih sebagai ketuanya. Ada 30 orang akademisi dan pakar yang menjadi anggota badan tersebut yang terbagi ke dalam beberapa bidang, seperti hukum, ekonomi, politik, pendidikan, agama, dan sosial. Yang menjadi ketua Tim Ahli PAH I MPR adalah Prof. Dr. Ismail Suny.

Salah satu masalah yang dibahas dalam rapat-rapat Tim Ahli PAH I MPR adalah masalah DPD. Staf Ahli Bidang Politik ditugaskan bersama Staf Ahli Bidang Hukum (yang diketuai oleh Prof. Dr. Jimly Ashiddiqie) untuk merumuskan pandangan Staf Ahli PAH I MPR tentang DPD. Gabungan kedua tim tersebut sepakat untuk memasukkan ketentuan tentang DPD ke dalam UUD 1945 sebagai bagian dari lembaga legislatif (*strong bicameralism*). Usulan kedua tim itu kemudian dibahas dalam rapat pleno Staf Ahli PAH I MPR. Rapat pleno juga menyetujui ketentuan-ketentuan tersebut sehingga usulan tersebut dapat segera diajukan ke rapat pleno PAH I MPR sebagai masukan dalam proses amandemen UUD 1945.

Dalam rapat pleno PAH I MPR yang mendengarkan usulan dari Staf Ahli PAH I MPR terjadi perdebatan yang seru, antara lain mengenai keberadaan dan peranan DPD, tidak saja antara anggota PAH I MPR dengan Staf Ahli

PAH I MPR, tetapi juga antara anggota PAH I sendiri. Sebagian anggota PAH I MPR tidak setuju bila peranan legislatif penuh diserahkan kepada DPD. Staf Ahli PAH I MPR juga memberikan argumentasinya tentang perlunya hal tersebut. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan, keputusan berada di tangan PAH I MPR. Staf Ahli PAH I MPR memang menyerahkan keputusan sepenuhnya kepada PAH I MPR..

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pengalaman di atas adalah bahwa gagasan DPD sebagai bagian dari badan legislatif yang menjalankan fungsi legislatif telah dicoba disampaikan oleh Staf Ahli PAH I MPR ke PAH I MPR sebagai bahan yang akan diputuskan oleh Sidang Pleno MPR dalam proses amandemen UUD 1945. Para anggota Staf Ahli PAH I MPR yang berasal dari berbagai disiplin ilmu yang bergerak di dunia akademis telah sepakat untuk membentuk DPD sebagai lembaga legislatif penuh. Pendapat para anggota Staf Ahli PAH I MPR didasarkan atas pandangan-pandangan yang berkembang di dalam masyarakat yang berhasil dijaring mereka.

Alasan Perlunya DPD yang Kuat

Pandangan yang berkembang di dalam masyarakat tentang perlunya DPD sebagai lembaga legislatif telah disampaikan setelah bergulirnya reformasi di Indonesia pada tahun 1998. Ada beberapa alasan dari perlunya DPD yang berperan sebagai lembaga legislatif penuh. Pertama, pengalaman selama masa Orde Baru menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat terlalu dominan sehingga kepentingan daerah terabaikan. Memang negara kesatuan memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah Pusat, namun kewenangan tersebut sudah terlalu besar sehingga terjadi sentralisme yang berlebihan (*excessive centralism*). Oleh karena itu, demokratisasi menuntut adanya otonomi daerah sebagai penyeimbang dari sentralisme yang dimainkan oleh Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan. Pengalaman menunjukkan bahwa sentralisme yang berlebihan itu telah menimbulkan dampak buruk bagi negara dan bangsa Indonesia. Terjadi eksploitasi kekayaan alam di daerah secara berlebihan yang digunakan untuk kepentingan pribadi elit politik. Suara-suara daerah tidak didengarkan sama sekali sehingga daerah tidak bias berbuat banyak. Akibatnya adalah munculnya kekecewaan di sejumlah daerah yang sebagian berkembang menjadi separatisme.

Dalam rangka menciptakan penyeimbang itu pula lah DPD dianggap perlu dibentuk. Masyarakat merasakan perlu adanya lembaga pembuat keputusan di tingkat nasional yang berperan dalam pembuatan keputusan secara nyata. Dengan demikian kepentingan-kepentingan dari berbagai daerah dapat disampaikan dan disalurkan sampai ke tingkat nasional oleh sebuah lembaga yang khusus untuk itu. Dengan adanya DPD, Pemerintah Pusat dapat diingatkan mengenai berbagai kepentingan daerah yang perlu diperhatikan. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa DPD yang berperan besar adalah bagian dari upaya untuk mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hal yang sama juga berlaku bagi otonomi daerah. Otonomi daerah diperlukan untuk memberikan kesempatan kepada setiap daerah untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Dengan demikian frustrasi daerah karena dominasi Pemerintah Pusat dapat dikurangi.

Kedua adalah karakteristik bangsa Indonesia yang heterogen (majemuk). Memang ada pendapat yang mengatakan bahwa semakin majemuk sebuah bangsa, semakin diperlukan kepekaan Pemerintah Pusat terhadap suara-suara yang berkembang di daerah-daerah. Oleh karena itu, semakin majemuk sebuah negara-bangsa semakin besar kebutuhan akan adanya kepekaan Pemerintah Pusat terhadap aspirasi daerah. Di beberapa negara, hal tersebut ditanggapi dengan membentuk negara federal. Indonesia mempunyai kasus yang berbeda. Karena negara federal mempunyai konotasi buruk di dalam masyarakat Indonesia, maka negara federal bukanlah pilihan yang tepat. Oleh karena itu pilihan jatuh pada negara kesatuan dengan kepekaan yang besar terhadap suara-suara daerah. Kepekaan ini akan semakin besar dengan adanya DPD yang menjalankan fungsi legislatif secara penuh.

Bahwa selain Ahli yang diajukan dalam persidangan, Pemohon juga mengajukan *ad informandum* keterangan tertulis **Zain Badjeber** yang diterima dalam persidangan tanggal 19 Desember 2012, pada pokoknya sebagai berikut:

Sidang Umum MPR-RI Tahun 1999 yang digelar dari tanggal 1 Oktober sampai dengan 21 Oktober 1999 merupakan awal era reformasi dalam meletakkan dasar dan landasan hukum khususnya di bidang ketatanegaraan. Salah satu

agenda penting adalah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berlaku kembali berdasar Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang 5 Juli 1959 yang ditandatangani Presiden Soekarno. Dekrit Presiden tersebut dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959 Nomor 75 bersama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Begitulah nama UUD yang tercantum dalam Lembaran Negara RI dimaksud disertai pula penjelasan UUD. Tadinya Penjelasan UUD itu tidak diputuskan dalam Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 (sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan), tetapi dimuat dalam Berita Repoeblik Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Februari 1946.

Tanggal 6 Oktober 1999 Badan Pekerja MPR-RI sebagai alat kelengkapan MPR-RI mulai menggelar rapat dengan membentuk 3 (tiga) Panitia Ad Hoc (PAH) sebagai alat kelengkapan BP-MPR setelah mendengar pandangan umum Fraksi-fraksi di MPR-RI. Untuk merancang perubahan UUD 1945 diputuskan dilakukan PAH-III namanya.

Dalam rapat BP-MPR-RI tersebut mulai dibicarakan antara lain perlunya pemberdayaan lembaga negara, yang pada waktu itu berdasar Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/ atau Antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Lembaga Tertinggi Negara yaitu MPR dan Lembaga Tinggi Negara terdiri dari Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung (MA).

Berdasar ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (sebelum Perubahan), MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.

Pada akhirnya sebelas Fraksi MPR dalam membahas perubahan Pasal 2 ayat (1) tersebut bersepakat bahwa anggota MPR terdiri atas semua anggota yang dipilih melalui pemilihan umum. Kecuali Fraksi Utusan Golongan dapat menyetujui hal tersebut tetapi minta ditambah tetap adanya utusan golongan. Di camping itu terdapat ketentuan bahwa anggota TNI-POLRI berdasar Ketetapan MPR-RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian RI masih memberi peluang duduknya anggota TNI/POLRI di MPR sampai tahun 2009 atau satu periode setelah periode 1999-2004 ini.

Kemudian atas kemauan sendiri TNI/POLRI menyatakan tidak bersedia ikut lagi sebagai anggota MPR. Tinggalah Fraksi Utusan Golongan yang terus

berjuang untuk masuk sebagai salah satu unsur anggota di MPR.

Pembahasan keanggotaan dalam MPR tersebut sudah dilakukan sejak awal 1999 dengan menyebut nama Dewan Daerah, Dewan Utusan Daerah, maupun tetap Utusan Daerah, tapi dipilih melalui pemilihan umum disamping adanya anggota DPR yang juga dipilih melalui pemilu.

Sehari kemudian, pada 7 Oktober 1999 PAH-III-BP-MPR-RI mulai bersidang acara dengan Pengantar Musyawarah Fraksi **MPR**. Sampai dengan akhir rapat PAN-III BP-MPR-RI pada 13 Oktober 1999 belum tercapai kesepakatan masalah keanggotaan MPR dimaksud. Setelah rapat BP-MPR-RI pada 14 Oktober 1999 menerima laporan PAN-III tentang rancangan putusan Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berisi 10 (sepuluh) pasal maka diteruskan ke rapat paripurna SU-MPR-RI untuk kemudian dibentuk Komisi Majelis sebagai alat kelengkapan Majelis. Dari pembahasan di Komisi C Majelis, hasilnya dilaporkan ke rapat paripurna SU-MPR-RI tanggal 19 Oktober 1999 dan diputuskan dengan akiamasi perubahan pertama UUD 1945 tersebut.

DPD DALAM PROSES PERUBAHAN UUD 1945

Kepada BP-MPR-RI melalui Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR-RI Untuk Melanjutkan Perubahan UUD 1945 yang untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut maka BP-MPR-RI mulai melakukan kembali pembahasan dalam rapat tanggal 25 November 1999 untuk membahas perubahan kedua UUD 1945. Antara lain dibentuk PAH-I untuk membahas rancangan putusan perubahan kedua UUD 1945 ini. Semakin dimantapkan pemberdayaan Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara dalam rangka saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Seperti halnya tingkat pembicaraan dalam perubahan pertama UUD 1945 maka sampai dengan putusan rapat paripurna Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2000 pada 18 Agustus 2000 ternyata keberadaan Dewan Perwakilan Daerah, nama yang telah disepakati itu belum juga bisa diputuskan. Berbeda dengan perubahan pertama UUD 1945, dalam perubahan kedua UUD 1945 ini pada Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan BP-MPR-RI Untuk Melanjutkan Perubahan UUD 1945 telah dilampirkan pula Materi yang akan dibahas dalam perubahan ketiga UUD 1945. Khusus materi lampiran untuk Bab

VIIA-Badan Perwakilan Daerah, Pasal 22D sebagai berikut:

- (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). Susunan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 22E

- (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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2). Alternatif 1:

Dewan Perwakilan Daerah memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, 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.

Alternatif 2:

Dewan Perwakilan Daerah memberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, fiskal, agama, serta **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.

- (3). Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, ada belanja negara,

pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

- (4). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya berdasar putusan Dewan Kehormatan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Daerah apabila terbukti melakukan pengkhianatan terhadap negara, tindak pidana penyuapan, korupsi, dan tindak pidana lainnya yang diancam dengan hukuman pidana penjara lima tahun atau lebih, atau melakukan perbuatan yang tercela lainnya.

Adapun mengenai Bab-II MPR, rumusan yang telah dicapai tetapi belum diputus sehingga masih tercantum, dalam Materi Lampiran Tap.MPR Nomor IX/MPR/2000 sebagai berikut:

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya.
- (2) Tetap.
- (3) Tetap.

Pembahasan dilanjutkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945, dimulai Dengan rapat BP-MPR-RI membentuk PAH-I BP-MPR-RI untuk merancang putusan perubahan ketiga UUD 1945. Oleh PAH-I BP-MPR-RI kemudian dibentuk pula khusus Tim Ahli sebanyak 30 orang dari berbagai disiplin ilmu, diantaranya pakar hukum tata negara dan pakar ilmu politik.

Ketika rapat PAH-I BP-MPR-RI ke-12 tanggal 24 April 2001 anggota Tim Ahli **Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie SH.** menjelaskan fungsi DPD dibandingkan dengan DPR antara lain sebagai berikut:

Oleh karena itu, sementara yang kita pikirkan adalah dua lembaga ini harus samasama harus diberi tiga fungsi sekaligus. Fungsi legislasi dua-duanya punya, fungsi pengawasan dua-duanya punya dan fungsi anggaran.

Dibagian lain ditambahkannya:

"Oleh karena itu, kalau mau dibedakan sudahlah ndak sah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Tetapi bisa juga disamakan saja. Jadi baik DPR dan DPD sama-

sama mempunyai fungsi legislasi, sama-sama bisa membahas RUU, juga bisa sama-sama berinisiatif mengajukan RUU sendiri.ⁱⁱ

Anggota Tim Ahli lainnya **Maswadi Rauf** menyampaikan pandangannya antara lain sebagai berikut:

"Seperti tadi dikatakan Pak Jimly tadi, kita menggunakan judul "Fungsi" tidak "lembaga." Kita mulai dengan fungsi legislasi dengan kekuasaan legislative." Pendapat yang mendasari Bab ini, itu adalah Dewan Perwakilan Daerah itu mempunyai kedudukan yang seimbang dengan DPR. Ini berbeda sekali dengan apa yang dicantumkan di dalam lampiran Tap IX itu." Jadi kami menginginkan suatu Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga legislatif, mempunyai hak legislatif yang sama dengan DPR, dan terlibat di dalam pelaksanaan setiap tugas lembaga legislatif.²

Anggota Tim Ahli Prof. DR. Soewoto Mulyosudarmo SH. antara lain menyampaikan pendapatnya sebagai berikut:

"....kalau Indonesia tetap dengan sistem negara kesatuan, sebenarnya juga bisa menggunakan sistem yang strong bicameral. Jadi, dua negara yang saya sebutkan sebenarnya menggunakan strong bicameral tapi negara kesatuan, itu adalah Belanda dan Inggris."

Sebelumnya Soewarto Mulyosudarmo antara lain mengemukakan:

"Untuk hal itu, saya kira itu akan tergantung pada putusan politik, akan menerapkan strong bicameral atau soft bicameral. Satu pertimbangan yang diambil mengapa menggunakan strong bicameral disini, masyarakat yang pluralistik di Indonesia itu menghendaki adanya suatu peran yang cukup kuat, walaupun di situ tidak berarti bahwa ini adalah suatu indicator yang menunjukkan sistem bicameral."

Prof. DR Affan Gafar, anggota Tim Ahli lainnya menyatakan:

"Bahwa Filosofi dari bicameral ini sebenarnya berdasarkan kepada dua hal. Pertama filosofi checks and balances, ini yang perlu diperhatikan oleh kita semua bahwa jangan sampai ada satu lembaga yang memonopoli mekanisme pembuatan undang-undang, pembuatan peraturan sehingga perlu ada lembaga lain yang mengontrol. Ini yang menjadi latar belakang mengapa ada mekanisme bikameral bukan persoalan *strong bicameral* ataupun juga bicameral sistem itu." Kedua filosofi yang menyangkut *degree of representativeness*, derajat keterkaitan.

Di dalam sebuah masyarakat atau negara yang tingkat fragmentasi sosialnya sangat tinggi, pada umumnya diberlakukan mekanisme bikameral. Dan ini kita lihat di berbagai negara dalam rangka menampung aspirasi yang begitu banyak berkembang di masyarakat.

Jadi, dua filosofi dasar inilah yang saya mohon dipertimbangkan mengapa kita menganut sistem bikameral. Bukan dalam rangka kepentingan apa-apa tetapi pertama mekanisme *checks and balances* jangan ada satu lembaga yang mengontrol lembaga yang lain. Kemudian juga *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat.

Tingkat fragmentasi kita tinggi sekali bahkan terkonsolidasi ekonomi kelas, etnis, agama, bahasa, kepulauan ini tentunya tidak bisa ditampung oleh satu lembaga perwakilan rakyat saja. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan sebuah lembaga perwakilan rakyat yang betul-betul menampung derajat aspirasi ini. Bagaimana mekanisme kerja diantara kedua lembaga itu, sekali lagi bergantung kepada aturan permainan di kedua lembaga itu di berbagai negara.

Berbicara pula anggota Tim Ahli Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo antara lain mengemukakan:

"Jadi mengapa sistem dua kamar itu perlu kita pikirkan sekarang ini? Selama 50 tahun merdeka, sering terjadi gejolak di daerah-daerah, sering terjadi ketidakadilan dari pemerintah pusat terhadap daerah-daerah. Memang di dalam Undang-Undang Dasar itu ditampung masuk menjadi anggota MPR sebagai Utusan Daerah. Apakah tidak lebih tepat kalau hal itu diformalkan sebagai satu lembaga yang berdiri sendiri. Inilah kira-kira yang perlu mendapat pertimbangan terutama Bapak-bapak dan Ibu anggota PAH-I. Jadi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah itu, barangkali dilihat dari segi sejarah terjadinya berbagai macam pergolakan di daerah ini juga perlu mendapat perhatian sungguh-sungguh."

Dari semua pendapat Tim Ahli tersebut kemudian terjadi pembahasan antar anggota PAH-I dan Tim Ahli maupun di internal PAH-I untuk mencapai titik temu terhadap keberadaan lembaga baru DPD. Semakin terjadi pendekatan pendapat antara pengusul sistem strong dan soft bicameral. Sampai dengan laporan PAH-I kepada BP-MPR-RI yang diserahkan ke rapat paripurna ST-MPR-RI Tahun 2001 ternyata pada bagian masalah **DPD ikut membahas** RUU masih terdapat alternatif (beda pendapat). Setelah rapat paripurna ST-MPR-RI Tahun

2001 membentuk Komisi Majelis dan khusus untuk pembahasan rancangan perubahan UUD 1945 di tangani oleh Komisi A Majelis. Dalam pembahasan di Komisi A Majelis inilah tercapai kesepakatan rumusan tentang DPD. Setelah hasil Komisi A Majelis dilaporkan pada rapat paripurna ST-MPR-RI Tahun 2001 tanggal 9 November 2001 dan telah diputuskan secara aklamasi. Khusus untuk Bab VII-A - Dewan **Perwakilan Daerah**, lengkapnya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut:

Pasal 22C

- (1). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3). Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4). Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur Dengan undang-undang.

Pasal 22D

- (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 sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undangundang 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 anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undangundang 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.

- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Demikianlah dalam perubahan keempat di Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 tgl. 10 Agustus 2002 diputus rapat Paripurna MPR melalui pemungutan suara yang hasilnya menolak keberadaan Utusan Golongan sebagai anggota MPR. Itulah satu-satunya putusan MPR yang diambil dengan cara pemungutan suara karena masih adanya dua rumusan tentang materi muatan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Selain itu, semua putusan MPR mengenai perubahan UUD 1945 diambil secara mufakat bulat. Rumusan Pasal 2 ayat (1) sebagai berikut:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Perubahan ini merupakan salah satu perkembangan hukum tata negara kita disamping pada waktu yang sama dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Telah terjadi perubahan mendasar dan hampir menyeluruh terhadap UUD 1945. Termasuk kewenangan MPR yang berubah dalam hal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tidak lagi oleh MPR. Demikian pula MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Pada perubahan ketiga UUD 1945 ini diputuskan pula Pasal 1 ayat (2) menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" yang berarti kedudukan MPR sama sejajar lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, KY) yang sama-sama mengemban kedaulatan rakyat tersebut yang tidak lagi bertumpu pada MPR.

Mengenai DPD, peran di bidang legislasi walaupun terbatas pada bidang tertentu yang dianggap sangat terkait dengan kepentingan daerah yang telah dirumuskan pada perubahan kedua UUD 1945 mengenai Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B dalam Bab VI-Pemerintahan Daerah serta terkait pula dengan ketentuan mengenai pembuatan undang-undang dalam Pasal 20, serta hak anggota

mengajukan usul RUU di Pasal 21 dalam Bab VIII – Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan hal-hal tertentu itu adalah sama dengan hak Presiden dalam mengajukan RUU kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945. Sedangkan RUU dari DPR akan di mulai prosesnya dari anggota DPR berhak mengajukan usul RUU diatur dalam Pasal 21 UUD 1945. Jelas bahwa kata **usul** RUU itu berbeda dengan RUU tanpa kata "usul" di depannya. Oleh karena itu RUU dari DPD adalah RUU yang sudah siap untuk dibahas bersama DPR dan Presiden menurut ketentuan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian adanya RUU yang berkaitan hal-hal tertentu dalam Pasal 22D Ayat (1) itu dapat saja berasal dari Presiden, dari DPR, dan dari DPD.

Kata **"dapat"** dalam Pasal 22D Ayat (1) dan kata **"berhak"** dalam Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 tersebut tidak hendak membedakan kewenangan ketiga lembaga negara tersebut dalam pengajuan suatu RUU (Presiden, DPR, dan DPD) tetapi untuk DPD kata "dapat" tersebut tidaklah mewajibkannya untuk mengajukan RUU melainkan terserah kepada pilihan DPD sendiri. Berbeda dengan Presiden dan DPR maka hak tersebut menimbulkan kewajiban.

Demikian pula halnya dengan **"ikut membahas"** dalam Pasal 22D Ayat (2) sama sekali tidak dimaksudkan untuk DPD tidak boleh masuk dalam lingkup proses pembahasan. Apakah suatu proses pembahasan bersama menurut Pasal 20 Ayat (2) itu terdiri dari beberapa tingkat pembicaraan ataupun terdiri dari lebih dari satu acara dalam tiap tingkatannya, untuk DPD seharusnya tidak dibatasi dan sepenuhnya ikut dalam pembahasan setiap RUU yang terkait dengan hal-hal tertentu. Baik RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD.

Mengenai "ikut membahas" dimaksud apakah sampai pada pengambilan keputusan untuk persetujuan (voting right) bagi DPD maka terdapat dua pendapat dalam Forum Konstitusi. Pendapat pertama bahwa ikut membahas itu termasuk sampai pada persetujuan yaitu, dengan menghubungkannya pada rumusan Pasal 20 ayat (2) "setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama"

Dalam rumusan Pasal 20 ayat (2) tersebut terdapat kata **"dibahas"** dan **"untuk mendapatkan persetujuan bersama"**. Jadi, **"dibahas"** adalah prosedur atau mekanisme sedangkan **"untuk mendapatkan persetujuan bersama"** adalah hasil atau produk dari bahasan dimaksud.

Di pihak lain terdapat pula yang menganggap bahwa DPD tidak ikut memutuskan dalam pembahasan itu. Tentu saja pihak ini beralasan bahwa yang disepakati adalah rumusan Pasal 22D ayat (2) tersebut tidak menyebutkan kata-kata "**untuk mendapat persetujuan bersama**". Perbedaan ini disebabkan rumusan dalam Pasal 22D ayat (2) tersebut dihubungkan dengan Pasal 20 ayat (2) dimaksud.

Semula Pasal 22D ayat (2) tersebut ketika dibahas oleh Komisi A Majelis masih terdapat 2 (dua) alternatif yaitu antara yang menyetujui DPD hanya memberikan pertimbangan kepada DPR (Alternatif 1) dengan yang menyetujui rumusan "DPD ikut membahas RUU" (Alternatif 2). Justru pembahasan dalam Komisi A Majelis yang telah diakhiri dengan dibentuknya Tim Perumus untuk Bab VITA tersebut yang telah mengerucutkan kesepakatan (tanpa alternatif) rumusan Pasal 22D ayat (2) tersebut yang kemudian diputuskan rapat paripurna ST-MPR Tahun 2001. Pengertian yang dicapai dengan rumusan tersebut tidak diuraikan lagi bahwa keikutsertaan dalam pembahasan tersebut adalah sampai pada "untuk mendapat persetujuan bersama". Demikian halnya kesepakatan dalam rumusan "ikut membahas" tidak dibatasi pada tahapan apa saja dalam tingkat Pembicaraan yang diatur oleh Undang-Undang. Pada saat itu sudah diketahui oleh anggota MPR khusus yang dari anggota DPR bahwa dalam Peraturan Tata Tertib DPR telah mengatur tahapan dalam dua Tingkat Pembicaraan. Namun demikian tidak satupun anggota MPR yang mensyaratkan bahwa "ikut membahas" dimaksud akan dibatasi hanya pada tahapan tertentu dari Pembicaraan Tingkat I. Misalnya tidak ikut dalam pengajuan DIM padahal pembahasan DIM itu yang sesungguhnya menjadi inti dari pembahasan suatu RUU.

Bagaimana UU Mengatur Peran DPD

Mari kita lihat praktik pembuatan Undang-Undang di DPR berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR yang kemudian telah dijadikan materi muatan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau disingkat UU-MD3 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, disingkat UU-P3. Dalam praktik pembahasan RUU di DPR ketika pada awal DPR hasil pemilu 1999, pembicaraan RUU antara DPR dan Presiden terdiri dari 4 tingkat pembicaraan. Diantaranya tiga tingkat untuk pembahasan dan satu tingkat pengambilan keputusan antar fraksi

DPR untuk kebulatan pendapat sebagai lembaga DPR. Pada tahun 2000 Peraturan Tata Tertib DPR diubah dan menjadikan Pembicaraan RUU hanya 2 tingkat. Masing-masing Pembicaraan Tingkat 1 untuk pembahasan dimana intinya adalah membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dari fraksi-fraksi DPR jika RUU dari Presiden. Atau membahas DIM dari Presiden jika RUU dari DPR. Pembicaraan Tingkat II adalah pengambilan keputusan oleh DPR didahului Pendapat Akhir (*stemmotivering*) Fraksi-fraksi DPR. Sebenarnya ketika tahap pembahasan berakhir selalu diakhiri dengan persetujuan, kecuali untuk pasal atau ayat tersebut belum ada kesepakatan bulat walau sudah diupayakan untuk disepakati bersama (fraksi-fraksi di DPR dan Pemerintah) tetapi tidak berhasil. Jika terjadi demikian akan diteruskan ke pembicaraan Tingkat II dengan rumusan alternatif yang akan diputuskan dalam Tingkat II tersebut. Tetapi pada umumnya semua sudah disepakati dalam pembicaraan Tingkat I. Lalu diakhiri penyampaian pendapat mini. Pendapat mini itu sebagai persetujuan awal. Namun jika ada Fraksi DPR yang masih punya catatan khusus di luar persetujuan itu maka yang bersangkutan akan menyampaikan berupa minderheids nota atau catatan khusus dalam pendapat akhir di rapat paripurna DPR (Pembicaraan Tingkat II).

Praktik inilah yang kemudian dari Peraturan Tata Tertib DPR dialihkan ke dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD maupun UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3.

Dalam UU MD3 tersebut diatur lebih rinci tentang pembentukan UU (mulai Pasal 102, lalu Pasal 142 sampai dengan Pasal 157 serta RUU APBN mulai Pasal 153). Terdapat beberapa kesalahan formil dan materiil dalam pembuatan UU MD3 tersebut. Forum Konstitusi telah mengingatkan kepada Panitia Khusus (Pansus) DPR ketika RUU-MD3 dalam pembahasan agar untuk setiap lembaga negara dibuatkan satu Undang-Undang tersendiri (tidak digabung) dan untuk DPRD sudah masuk dalam UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tepatnya terhadap UU-MD3 seharusnya tidak dibuat hanya dalam satu UU. Perintah pembuatan Undang-Undang menurut Pasal 2 ayat (1) UUD **1945** hasil perubahan keempat UUD 1945 menyebutkan, "diatur lebih lanjut **dengan** undang-undang. Kata "dengan" di sini berarti dengan satu Undang-Undang. Berbeda dengan kata diatur **dalam** undang-undang. Kata "**dalam**" di sini berarti dituangkan ke dalam Undang-Undang yang terkait dengan **materi** muatan pasal yang diperintahkan. Contohnya, dalam Pasal **18** ayat **(1)** UUD **1945** diperintahkan

untuk mengatur Pemerintahan Daerah **dengan** Undang-Undang. Kemudian dalam Pasal 18 ayat (7) disebutkan "susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur **dalam** undang-undang" berarti susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah itu dimasukkan ke dalam UU Pemerintahan Daerah. Demikian pula dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 disebutkan 'diatur **dalam** undang-undang". Maksudnya, bahwa ketentuan tentang kesatuan masyarakat hukum adat tersebut diatur ke dalam Undang-Undang terkait yaitu UU Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian ketentuan dalam Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 juga memerintahkan "Susunan DPR diatur **dengan** undang-undang", dimaksudkan ada satu UU yang mengatur Susunan DPR.

Lebih lanjut dalam Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 diperintahkan bahwa "Susunan dan kedudukan DPD diatur **dengan** undang-undang" dimaksudkan ada satu Undang-Undang tersendiri yang mengatur susunan dan kedudukan DPD.

Di samping seharusnya untuk setiap lembaga Negara tersebut (MPR, DPR, DPD) masing-masing terpisah dalam satu Undang-Undang tersendiri, lebih salah lagi telah menggabungkan UU MD3 tersebut dengan lembaga DPRD yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini sesuai perintah dalam Pasal 18 yang sudah dicontohkan diatas, dimana DPRD diatur dalam Pasal 18 ayat (3) sehingga termasuk dalam perintah Pasal 18 ayat (7) tersebut.

Kesalahan kedua ialah, UU-MD3 telah memuat materi yang diperintahkan dalam Pasal 22A UUD 1945 yang menyebutkan "**Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang**". Ketentuan dalam Pasal 22A tersebut yang dijadikan dasar hukum "Mengingat" dalam UU-P3. Namun UU-MD3 yang mengatur DPR dalam Bab III, telah mengatur lebih rinci tentang **Pembentukan** Undang-Undang, dalam Bagian Kesembilan "Pelaksanaan Tugas dan Wewenang," Paragraf 1 "Pembentukan Undang-Undang" mulai Pasal 142 sampai dengan Pasal 153. Di bandingkan dengan materi muatan dalam Pasal 65 sampai dengan Pasal 69 UU-P3 maka materi muatan UU-MD3 dan UU-P3 menjadi sama dan tumpang tindih. Akibatnya terjadi duplikasi pengaturan dalam UU-MD3 Pasal 148 sd. Pasal 150 dengan UU-P3 Pasal 67 s.d. Pasal 69 (lihat persandingan).

Kesalahan ketiga, UU-MD3 telah menyebut RUU dari DPD dalam pasal 147 ayat (3) dengan kata "usul rancangan undang-undang " telah merencanakan dengan arti kata "**usul**" dalam Pasal 21 UUD 1945, yaitu "Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Kata "usul" dalam UUD 1945 dimaksud masih berada di bawah tingkat RUU sehingga masih harus diproses di internal DPR untuk menjadi RUU dari DPR. Barulah oleh Pimpinan DPR menyampaikan RUU-DPR tersebut kepada Presiden (lihat pasal 143 UU-MD3 dari pasal 251 UU-MD3). Jika berkaitan dengan hal tertentu, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 disampaikan juga ke DPD.

Kesalahan dalam memakai kata "**usul**" terhadap RUU dari DPD berlanjut dengan akibat proses RUU dari DPD telah diperlakukan sama dengan proses **usul** RUU dari anggota DPR yang diatur dalam Pasal 21 UUD 1945. Hal tersebut dapat ditemukan dalam pasal 102 ayat (1) huruf h dan pasal 147 UU-MD3 yang memproses RUU dari DPD dilakukan oleh salah satu alat kelengkapan DPR seperti halnya memproses usul RUU dari anggota DPR atau alat kelengkapan DPR. Perhatikan kata "**usul**" dari DPD yang terdapat dalam Pasal 102 ayat (1) huruf h, pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) Pasal 147 ayat (2), (ayat 3), ayat (4), ayat (5) dan Pasal 251 ayat (3) UU-MD3.

Pemakaian kata "**usul**" oleh UU-MD3 untuk RUU dari DPD tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Demikian pula cara memprosesnya di DPR telah salah. Apalagi kemudian RUU dari DPD yang sudah diproses di internal DPR itu telah diubah jadi RUU-DPR (Pasal 147 dan pasal UU-MD3). Demikian halnya pembatasan kewenangan DPD untuk "**ikut membahas**" hanya pada acara tertentu (Pengantar Musyawarah dan Pendapat Mini) tetapi tidak mengikutsertakan DPD dalam pembahasan DIM sebagaimana dimaksud dalam Pasal 150 ayat (3) UU-MD3 adalah tidak sesuai dengan maksud awal (*original intent*) perumusan Pasal 22D UUD 1945. Justru pengajuan DIM dan inti dari pembahasan berada pada DIM dimaksud UU-MD3 telah mendudukan alat kelengkapan DPD sama dengan kedudukan Fraksi DPR dalam Pembicaraan Tingkat I pada alat kelengkapan DPR (lihat Pasal 150 ayat (4)).

Demikian pula terhadap UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang biasa disingkat UU-P3 yang menggantikan UU Nomor 10 Tahun 2004. Terdapat pula beberapa kesalahan formil dan materil dari UU-P3 tersebut yang secara singkat akan diuraikan di bawah ini.

Kesalahan yang dapat ditemukan dalam UU-P3 yaitu tidak dijelaskan dalam UU-P3 ini mengapa perintah Pasal 22A UUD 1945 hanya membuat UU Tentang Tata Cara Pembuatan UU telah diubah jadi Peraturan Perundang-undangan. Artinya. UU ini telah mengatur peraturan lain di bawah UU. Baik pada dasar hukum "**Mengingat**" maupun dalam **Penjelasan Umum** UU-P3 tidak kita temukan dasar hukum ataupun alasan. Dalam Penjelasan Umum alinea ke-I hanya disebutkan "Namun ruang lingkup materi muatan UU ini diperluas tidak saja UU tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain UUDNRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR."

Pasal 48 ayat (2) dan ayat (3) UU-P3 menyebut pula RUU dari DPD sebagai "**usul**". Proses RUU dari DPD **di** DPR diproses pula sama dengan RUU usul anggota DPR menurut Pasal **21** UUD **1945** sebagaimana diatur dalam Pasal 46 ayat (2) dan **Pasal** 48 UU-P3. Sebaliknya usul RUU dari anggota DPR tidak disebut sebagai usul didepan kata RUU yang terdapat dalam Pasal 46 ayat (1). Dalam pasal 68 ayat (3) UU-P3 berbeda dengan UU-MD3 hanya memberi wewenang kepada DPD dalam pengajuan DIM oleh DPR terhadap RUU dari Presiden "**dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD....**" Tegasnya, jika DPD mengirim pula DIM maka akan disalurkan melalui DIM dari DPR. Itupun hanya untuk dipertimbangkan, belum tentu ditampung ke DIM dari DPR tersebut. Seolaholah lebih maju dari UU-MD3. Tapi tidak ikut dalam pembahasan DIM tersebut sebagai inti pembahasan.

Baik kedudukan DPD yang diwakili oleh alat kelengkapannya (PPUU atau Panitia lainnya) maupun Presiden yang menunjuk Menteri mewakilinya, dalam Pembicaraan Tingkat I pada alat kelengkapan DPR telah disamakan kedudukannya dengan Fraksi di DPR pula (Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (4) huruf a UU-P3).

Seperti halnya UU-MD3 maka UU-P3 pun tidak memberikan kewenangan kepada DPD dalam Pembicaraan Tingkat I yang menjadi inti pembahasan yaitu pembahasan DIM sebagaimana diatur dalam pasal 68 UU-P3. Malahan pandangan DPD jika tidak disampaikan dalam Pembicaraan Tingkat I tersebut diabaikan saja, bukan merupakan cacat hukum (Pasal 68 ayat (5) UU-P3).

Selama ini ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 bahwa "**Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan**

Presiden untuk mendapat persetujuan bersama", ternyata dalam praktik di DPR yang membahas adalah Fraksi di DPR yang dianggap mewakili DPR bersama Menteri yang ditunjuk Presiden untuk mewakilinya. Sehingga jika RUU berasal dari Presiden akan terdapat lebih dari satu DIM sesuai jumlah Fraksi di DPR. Seharusnya hanya ada satu DIM dari DPR sehingga internal DPR menyelesaikan lebih dahulu dalam alat kelengkapan DPR untuk menghasilkan DIM dari DPR tersebut. Akibat keadaan tersebut tentu saja menyita waktu yang lama untuk seorang Menteri menghadapi pembahasan bersama itu. Untuk itu terpaksa substansi yang menjadi tugas untuk dibahas di alat kelengkapan DPR bersama Menteri dalam bentuk rapat kerja, dialihkan ke Panitia Kerja (Panja) yang tidak perlu dihadiri Menteri. Cukup diwakili oleh setingkat Direktur Jenderal. Hal yang sama berlaku pula dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD.

Dalam Pembicaraan Tingkat II hal yang sama berlaku pula. Rapat Paripurna DPR digelar untuk antara lain mendengar "pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan anggota (Pasal 69 UU P3 dan Pasal 151 ayat (1) huruf b UU-MD3). Jadi, kata dibahas oleh DPR telah diartikan sebagai Fraksi-fraksi yang ada di DPR.

Demikian beberapa catatan terhadap UU-MD3 dan UU-P3 berkenaan dengan pembentukan UU, khususnya yang berkaitan dengan RUU yang menjadi kewenangan DPD berdasar Pasal 22D UUD 1945.

Pertimbangan DPD dalam pembentukan UU

Mengenai masalah kewenangan DPD dalam memberi pertimbangan kepada DPR untuk hal-hal tertentu seperti yang diatur dalam Pasal 22D ayat (2), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 serta fungsi pengawasan terbatas dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 tidaklah dipersoalkan penerapannya ke dalam UU-MD3 dan UU-P3. Hanya sebaiknya dalam hal DPD memberi pertimbangan terhadap RUU-APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 dapat diperlakukan secara khusus di banding pertimbangan lainnya dari DPD. Karena RUU-APBN sangat terkait dengan kepentingan daerah. Sebagaimana pula DPR telah memperlakukan khusus terhadap pertimbangan untuk pengangkat Duta dari Indonesia dalam Pasal 13 ayat (2) berbeda dengan pertimbangan untuk Duta dari negara lain dalam Pasal 13 ayat (3) UUD 1945.

Pertimbangan untuk calon Duta dari Indonesia untuk negara lain dilakukan oleh DPR hampir sama dengan cara pemberian persetujuan yaitu melalui fit and propertest (uji kepatutan dan kelayakan) yaitu dengan menyatakan sebagai penyampaian visi dan misi langsung di hadapan anggota DPR dari Komisi Luar Negeri (I).

PENUTUP

Kedudukan DPD dalam ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 adalah sama dengan lembaga negara lainnya seperti MPR, DPR, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial. Perbedaannya hanya pada fungsi dan kewenangan masing-masing lembaga Negara tersebut. Tidak ada lagi Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara sebagaimana terakhir diatur dalam Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1978.

Fungsi legislasi terbatas yang diberikan kepada DPD dalam arti hanya mengenai UU yang berkaitan dengan otonomi daerah dst. serta ikut membahas RUU dimaksud, baik yang diajukan oleh DPD, DPR, atau Presiden maka DPD seharusnya berperan sepenuhnya dalam pembahasan. Baik dalam mengajukan RUU tertentu maupun dalam ikut membahas RUU tertentu yang diajukan oleh DPD, DPR, dan Presiden sepenuhnya DPD harus diikutsertakan pada semua proses pembahasan yang diatur hanya dalam UU-P3. Adapun untuk ikut memutuskan atas suatu RUU tertentu dimaksud, nampaknya tergantung kepada pembuat Undang-Undang tentang Tata Cara Pembuatan Undang-Undang yaitu bagaimana untuk mengaturnya. Pembahasan suatu RUU di DPR termasuk RUU tertentu yang menjadi pula kewenangan DPD dan dilakukan oleh DPR atau oleh alat kelengkapan DPR, bukannya Presiden/Menteri dan DPD/alat kelengkapan DPD berhadapan dengan Fraksi DPR yang hanya dilangsungkan pada alat kelengkapan DPR.

Pembentukan UU yang berkenaan dengan pengaturan setiap lembaga negara MPR, DPR, dan DPD perlu dipisahkan untuk masing-masing lembaga Negara tersebut. Demikian pula untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang supaya hanya diatur dalam satu Undang-Undang sebagaimana yang diperintahkan dalam Pasal 22A UUD 1945. Tidak tumpang tindih dengan Undang-Undang lainnya yang mengatur setiap lembaga negara. Pengaturan pembuatan undang-undang supaya secara lebih jelas dan lengkap sehingga tidak ada lagi ketentuan yang akan mengikat suatu lembaga negara lainnya hanya diatur dalam

Peraturan Tata Tertib satu lembaga negara tertentu. Pengaturan dalam Peraturan Tata Tertib satu lembaga negara hanya mengikat internal lembaga negara tersebut.

Untuk mencapai hal-hal tersebut perlu segera diubah/diganti UU-MD3 dan UU-P3 disesuaikan dengan ketentuan UUD 1945.

Selain mengajukan Ahli, Pemohon juga mengajukan satu orang saksi yaitu **Ir. H. Isran Noor, M.Si.** yang didengar kesaksiannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 19 Desember 2012, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Bahwa permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPD RI, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan DPD RI yang kini tengah disidangkan di Mahkamah Konstitusi adalah langkah hukum dan langkah konstitusional yang harus didukung oleh pemerintah daerah.
- DPD dengan karakter kelembagaan perwakilan daerah-daerah, pada dasarnya memiliki representasi lebih kuat dan luas, sementara ruang lingkup kewenangan legal DPD RI tidak sesuai dengan tujuan reformasi struktural ketatanegaraan dengan sistem perwakilan bikameral yang mengharuskan adanya kewenangan legislasi lebih jelas, tegas, dan rinci.
- Asosiasi pemerintah kabupaten seluruh Indonesia sepakat dengan tujuan pengajuan undang-undang tersebut di atas bahwa undang-undang yang dimaksud telah mereduksi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan tidak melibatkan lembaga negara ini dengan pengajuan maupun persetujuan Rancangan Undang-Undang di tengah proses legislasi sekarang yang mengharuskan adanya peran DPD RI. Antara lain, rancangan undang-undang tentang pemerintah daerah, Rancangan Undang-Undang tentang pemilihan kepala daerah, Rancangan Undang-Undang tentang desa dan lain-lainnya dalam proses legislasi.
- Asosiasi pemerintah kabupaten seluruh Indonesia yang terus memperjuangkan realisasi otonomi daerah seluas-luasnya secara utuh dan bertanggung jawab, sangat berkepentingan untuk menyalurkan aspirasi daerah melalui DPD RI dalam proses legislasi yang menyangkut, antara lain:

1. Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi kabupaten/kota atau antara provinsi dan kabupaten/kota dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah.
 2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara adil dan selaras.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 224 ayat (1) menegaskan fungsi DPD RI antara lain;
 - a. 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 keuangan pusat dan daerah
 - b. Ikut membahas bersama DPR dan pemerintah, dalam hal ini presiden, rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden atau DPR yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksudkan dalam huruf a, akan tetapi fungsi dan kewenangan DPD RI tersebut di atas, sejauh ini diperlakukan tidak setara dengan Rancangan Undang-Undang, rancangan undang-undang inisiatif presiden atau DPR-RI. Dengan diskriminatif tersebut di atas, sulit bagi DPD RI untuk mengakomodasi aspirasi daerah ke dalam rancangan undang-undang yang mempunyai prospek sama untuk disahkan oleh DPR-RI.
 - Anggota DPD RI dipilih secara langsung oleh rakyat dengan perolehan suara yang secara umum jauh di atas perolehan suara rata-rata anggota DPR-RI. Dengan begitu, anggota DPD RI memiliki dukungan dan legitimasi politik yang kuat di daerah masing-masing atau di provinsi yang diwakilinya, sehingga sebagai bentuk tanggung jawab politik kepada konstituen, berkewajiban untuk memperjuangkan aspirasi daerah. Undang-undang serta mekanisme dan prosedur yang menyangkut kewenangan legislasi DPD RI seperti sekarang ini, jelas menjadi kendala bagi perwujudan tanggung jawab terhadap konstituen tersebut di atas.
 - Di luar teks ini, saksi mendapatkan pesan dari para walikota dan gubernur bahwa DPD RI bukan menginginkan kewenangan dan mengharapkan kekuasaan di luar ketentuan aturan yang sudah mereka miliki. Itu yang

pertama. Yang menginginkan ini, kewenangan dan peran ini adalah para bupati, para walikota, para gubernur, dan seluruh rakyat di seluruh nusantara ini menginginkan adanya peran daripada DPD RI, jauh lebih banyak sesuai dengan representasi perwakilannya dan kepercayaannya yang diberikan oleh seluruh bangsa dan negara ini yang dialami oleh pemerintah kabupaten, pemerintah kota karena DPD gagal dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan semua daerah Yang pertama, kerugiannya banyak, terutama dalam pembuatan Undang-Undang Sektor.

- Oleh sebab itu, kalau kita melihat kenyataan-kenyataan yang ada dan banyak undang-undang yang sedang dibuat, bisa saja terjadi hal yang sama, dimana aspirasi, keinginan, dan kenyataan di antardaerah tidak tergambar di dalam hasil undang-undang yang dibuat itu.

[2.3] Menimbang bahwa Pemerintah telah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 23 Oktober 2012 dan menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 29 Januari 2013 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Tentang Kedudukan Hukum (Legal Standing) Para Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) menyatakan lebih lanjut bahwa “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa dengan demikian agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (legal standing) dalam permohonan

pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan a quo sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (vide Putusan Nomor 006/PUU-111/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007), yang harus memenuhi lima syarat yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap merugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat khusus (spesifik) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (legal standing) atau tidak sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu

Penjelasan Pemerintah Atas Materi Permohonan Yang Dimohonkan Untuk Di Uji

DPD merupakan lembaga legislatif dalam sistem tata negara Republik Indonesia, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) orang wakil yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Berdasarkan ketentuan konstitusi, jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD merupakan parlemen nasional yang mewakili daerah dan bersidang di ibu kota negara. Dalam menjalankan tugasnya, DPD memiliki kantor di setiap provinsi dalam kerangka menampung aspirasi masyarakat dan daerah. Berdasarkan ketentuan dalam konstitusi (Pasal 22D UUD 1945) dijelaskan fungsi, tugas, dan wewenang DPD yaitu:

1. DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR
Mengajukan 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 dan daerah.
2. DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang dengan DPR
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.
3. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR
Pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama serta memberikan pendapat kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
4. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang
Pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi 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 DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Bahwa konsititusi UUD 1945 mengatur dan memberikan kewenangan yang terbatas kepada DPD dalam bidang legislasi, anggaran serta pengawasan. Dalam bidang legislasi DPD hanya berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas

Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah [Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2)].

Di samping itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama [Pasal 22D ayat (2)]. Keterlibatan DPD untuk memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada DPD memberikan pandangan-pandangan dan pendapatnya atas RUU-RUU tersebut karena pasti berkaitan dengan kepentingan daerah-daerah. Kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD hanya terbatas pada pengawasan atas Undang-Undang yang terkait dengan jenis Undang-Undang yang ikut dibahas dan/atau diberikan pertimbangan oleh DPD dalam pembahasannya. Hal ini dimaksudkan sebagai kesinambungan kewenangan DPD untuk mengawasi pelaksanaan berbagai RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan dimana para anggota DPD tidak seperti senator yang mewakili negara bagian dalam sistem negara federal akan tetapi mewakili bagian-bagian daerah Indonesia, sistem perwakilan yang dianut bukanlah sistem bikameral akan tetapi masih sistem unikameral karena terdiri dari tiga kamar yaitu, DPR, DPD dan MPR, dimana anggota MPR adalah terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD [vide Pasal 2 ayat (1) UUD 1945].

- 1) Kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harus dilihat dalam kaitannya dengan kedudukan DPR karena keduanya berfungsi sebagai lembaga perwakilan. Dari perspektif teori konstitusi, kedudukan lembaga-lembaga negara seperti DPD seharusnya diatur secara rinci dalam UUD 1945 sebagai landasan konstitusional Negara Republik Indonesia. Akan tetapi, kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah ternyata tidak diatur dalam UUD 1945. Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 yang merupakan hasil amandemen ketiga menyebutkan "susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang". Sesuai dengan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ternyata tidak diatur oleh UUD 1945

tetapi oleh Undang-Undang. Oleh karena itu susunan dan kedudukan DPD diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya.

- 2) Bahwa Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyebutkan “susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang”. Sesuai dengan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa susunan dan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ternyata tidak diatur secara rinci dalam UUD 1945 tetapi diatur dengan Undang-Undang. Oleh karenanya susunan dan kedudukan DPD diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang yaitu DPR dan Presiden untuk mengaturnya.
- 3) Bahwa terkait dengan pelaksanaan peran DPD dalam pembentukan Undang-Undang [vide Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945], dalam Pasal 22A UUD 1945 telah mengamatkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, pelaksanaan peran DPD harus berdasarkan pada Undang-Undang.
- 4) Bahwa dalam pembentukan Undang-Undang khususnya dalam proses pengajuan Rancangan Undang-Undang, UUD 1945 telah mengatur secara jelas peran masing-masing lembaga negara yaitu Presiden, DPR, dan DPD. Presiden dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, tampak bahwa terdapat perbedaan peran masing-masing lembaga (DPR, Presiden, DPD) dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang.
- 5) Pasal 20 ayat (1) telah jelas menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, makna istilah tersebut adalah DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang, oleh karena itu lembaga lain dalam konstitusi digunakan pilihan kata “berhak” (untuk Presiden) dan “dapat: (untuk DPD) mengajukan Rancangan Undang-Undang. Sehingga tampak jelas bahwa yang dimaksud sebagai pembentuk Undang-Undang menurut UUD ialah DPR dan Presiden.

Pemerintah memahami maksud para Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang a quo, dan terhadap permohonan tersebut Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim, sepanjang sesuai dan tidak bertentangan dengan konstitusional sebagaimana tertuang dalam UUD 1945

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi yang mengadili permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, untuk dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya serta sesuai dengan konstitusional yang berlaku.

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 23 Oktober 2012 dan menyampaikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 November 2012 yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-111/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007.

II. Pengujian UU tentang MD3 dan UU tentang P3

Terhadap pandangan-pandangan Pemohon dalam Permohonan *a quo*, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

1. Berbicara mengenai keberadaan DPD, DPR berpandangan perlunya terlebih dahulu melihat dari sisi filosofis dan historis pembentukan DPD itu sendiri. Sejarah awal keberadaan DPD tidak bis dilepaskan dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD Tahun 1945 sebelu perubahan yang menyebutkan "*MPR terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan UU*". Pada awal pembahasan perubahan UUD Tahun 1945 pada rapat-rapat Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR Tahun 1999, Utusan Golongan menyatakan tidak

akan ikut agi di dalam MPR begitu pula Fraksi TNI POLRI. Apabila demikian halnya, maka MPR nantinya hanya terdiri atas anggota DPR dan Utusan Daerah. Sementara dalam praktiknya Utusan Daerah hanya terlibat dalam kegiatan pelaksanaan tugas MPR yang pada umumnya dilaksanakan sekali dalam 5 tahun. Di sisi lain akibat sentralisasi kekuasaan pusat telah menimbulkan ketidakpuasan dan kesenjangan di berbagai daerah yang ditandai dengan timbulnya keinginan untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan Republik Indonesia, misalnya keinginan dari beberapa daerah yang ingin memerdekakan diri, serta berkembang wacana keinginan untuk mengubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal, dll.

2. Berdasarkan kondisi tersebut, MPR berkesimpulan bahwa berbagai aspirasi dan tuntutan daerah tersebut harus diakomodir dan diwadahi dalam suatu program yang akan diartikulasi dan diintegrasikan menjadi kebijakan nasional dalam kelembagaan. Untuk itu, keberadaan dan peran utusan daerah yang sebelumnya hanya bersama fraksi di MPR perlu ditingkatkan menjadi suatu lembaga negara yang permanen. Dalam pembahasan muncul saran-saran mengenai bentuk pelebagaan Utusan Daerah sebagai lembaga perwakilan, **dengan pilihan bentuk lembaga bernama Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah**. Setelah melalui pembahasan yang panjang, pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 memutuskan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945.
3. Bahwa merujuk Buku *"Panduan Pemasyarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan urutan Bab, Pasal, dan Ayat"*, yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI tahun 2008 pada halaman 93 dan 94, menyebutkan:

*"Perubahan Undang Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam strukt Jr ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan **DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah.***

Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.

Sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan **sistem yang khas Indonesia karena dibentuk perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan negara Indonesia.**

Ketentuan UUD Tahun 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan RI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.

DPD memiliki **fungsi yang terbatas** di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

1. 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 dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah."
2. 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 Perwakilan Rakyat

atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

3. *Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai 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 anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*
4. Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dimana para anggota DPD tidak seperti senator yang mewakili negara bagian dalam sistem negara federal akan tetapi mewakili provinsi-provinsi di Indonesia. DPR juga mewakili daerah-daerah pemilihan dari seluruh Indonesia. Pada sisi lain dari kajian studi banding sistem perwakilan di berbagai negara ternyata sistem perwakilan yang dianut tidaklah sama, baik itu yang menggunakan unikameral maupun bikameral. Bahkan sebagian besar sistem perwakilan dua kamar ternyata memiliki kewenangan yang tidak sama yang pada dasarnya disesuaikan dengan kondisi negara yang bersangkutan, sehingga dengan demikian sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan negara Indonesia.
5. Mengingat keberadaan dan peran utusan daerah yang sebelumnya hanya berupa fraksi di MPR sekarang telah ditingkatkan menjadi lembaga yang permanen yaitu **Dewan Perwakilan Daerah** sebagaimana diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945 yang menempatkan wakil-wakil daerah dalam suatu lembaga perwakilan yang secara formal sederajat dengan lembaga perwakilan dan lembaga negara yang lain pada tingkat nasional dianggap cukup untuk kepentingan daerah dan kepentingan memperkuat kesatuan nasional kita. Apalagi sistem perwakilan yang kita anut bukanlah

sistem *bikameral*, sebagaimana tampak pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, bukan terdiri dari lembaga DPR dan DPD. Apabila dibandingkan dengan sistem perwakilan bicameral Amerika Serikat, disana dinyatakan bahwa *Congress* (kongres) terdiri atas *Senate* (senat) dan *House of Representative* (DPR).

6. Bahwa Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyebutkan "**susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang**" Sesuai dengan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa susunan dan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktu- ketatanegaraan Republik Indonesia ternyata tidak diatur secara rinci dalam UUD 1945 tetapi diatur dengan undang-undang. Adapun susunan dan kedudukan DPD diserahkan kepada pembentuk undang-undang yaitu DPR dan Presiden untuk mengaturnya. Oleh karena itu ketentuan mengenai kedudukan DPD terhadap DPR dan Presiden harus mengikuti ketentuan undang-undang yang berlaku. Begitupula halnya dengan tata hubungan lembaga DPD dengan DPR dan Presiden, dalam pembentukan undang-undang.
7. Terkait dengan pelaksanaan peran DPD dalam pembentukan undang undang (*Vide* Pasal 22D ayat (1), dan (2) UUD Tahun 1945), tidak diatur secara rinci dalam UUD Tahun 1945, namun dalam Pasal 22A UUD Tahun 1945 telah menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang undang. Oleh karenanya, menurut pandangan DPR, pelaksanaan peran DPD harus berdasarkan pada undang-undang. Bahwa dalam pembentukan undang-undang khususnya dalam proses pengajuan rancangan undang-undang, UUD Tahun 1945 telah mengatur secara jelas peran masing-masing lembaga negara yaitu presiden, DPR dan DPD. Pada Pasal 5 ayat (1) menyebutkan "*Presiden **berhak mengajukan rancangan undang undang kepada DPR***", pada Pasal 20 ayat (1) menyatakan '*DPR **memegang kekuasaan membentuk undang undang***', serta Pasal 22D ayat (1) menyebutkan "*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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dari ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 22D ayat (1), sebagaimana diuraikan di atas tampak bahwa terdapat kebijakan (*legal policy*) dari pembentuk konstitusi yaitu menggun akan pilihan kata yang berbeda yaitu "memegang kekuasaan", kata "berhak" dan kata "dapat" dalam rumusan pasal-pasal *a quo* yang menunjukkan peran masing-masing lembaga dalam "pembentukan undang-undang khususnya dalam pengajuan rancangan undang undang."

8. Bahwa kata "berhak" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah mempunyai hak. Sedangkan makna istilah "hak" itu sendiri adalah kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dsb), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu. Dengan demikian, kata "berhak" pada frasa "presiden **berhak** mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR" diartikan bahwa presiden mempunyai hak atau berwenang untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.

Sedangkan frasa "DPD **dapat** mengajukan rancangan undang-undang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia makna "dapat" adalah mampu; sanggup; bisa; boleh; mungkin. Sebagaimana juga dengan pendapat Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan kata "dapat" dengan makna "tidak harus". (Merujuk *Vide* putusan Mahkamah Konstitusi perkara Nomor 82/PUU-IX/2012). Dengan demikian kata "dapat" pada frasa "DPD **dapat** mengajukan rancangan undang-undang....", adalah tidak tepat jika disamakan maknanya dengan berhak atau kewenangan. Apabila dikaitkan dengan permohonan uji materiil Pasal 147 ayat (7) UU tentang P3, akan menghilangkan kewenangan adalah tidak benar. Oleh karena kata "dapat" boleh berpendapat maupun boleh tidak.

9. Bahwa terhadap pendapat Pemohon pada halaman 13 angka 23 dan 24 yang menyatakan Pemohon mempunyai hak dan peluang yang sama besarnya dengan Presiden dan DPR dalam hal pembentukan UU, DPR berpendapat bahwa pernyataan tersebut adalah tidak tepat, karena dalam Konstitusi pilihan penggunaan kata "dapat" dengan kata "berhak" dan kata "memegang kekuasaan" adalah berbeda makna. Semua katakata tersebut

telah dipilih dengan cermat dan sesuai dengan maknanya dan telah melalui perdebatan dengan mendengar pertiduan dari ahli bahasa dan *legal drafter*. UUD Negara RI Tahun 1945 menggunakan kata-kata yang berbeda dalam menjelaskan fungsi lembaga-lembaga yang disebut di dalam UUD, sesuai dengan maksud dibentuknya lembaga-lembaga tersebut. Hal mana tampak di dalam berbagai pasal yang memuat ketentuan mengenai lembaga-lembaga di dalam UUD seperti antara lain:

BAB II, Pasal 3, MPR "*berwenang*";

BAB III, Pasal 4, Presiden "*memegang kekuasaan pemerintahan*"...

BAB III, Pasal 5, Presiden, "*berhak mengajukan rancangan*"....:

BAB VI, Pasal 18 ayat (6), Pemerintahan Daerah "*berhak menetapkan perda dan ...*";

BAB VI, Pasal 18A ayat (1), "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah*";

BAB VII, Pasal 20 ayat (1), DPR "*memegang kekuasaan membentuk undang-undang*"

BAB VII, Pasal 21, Anggota DPR "*berhak*" mengajukan usul rancangan undang-undang";

BAB VIIA, Pasal 22D ayat (1), DPD "*dapat*" mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang...";

BAB VIIA, Pasal 22D ayat (2), DPD "*ikut*" membahas"....;

BAB VIII, Pasal 23D, Negara memiliki suatu bank sentral yang *susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab* dan independensinya diatur dengan undang-undang.;

BAB VIIIA, Pasal 23E, Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan Negara. yang bebas dan mandiri.;

BAB IX, Pasal 24A, Mahkamah Agung "*berwenang*" mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

BAB IX, Pasal 24B, Komisi Yudisial bersifat mandiri yang "berwenang" mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai *wewenang lain* dalam rangka

BAB IX, Pasal 24C, MK "*berwenang*" mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

Dengan demikian tidaklah tepat apabila Pemohon membuat penafsiran yang berbeda terhadap makna kata-kata yang digunakan pada Pasal 22D. Misalnya kata "dapat" sama artinya dengan kata "berhak" dan kata "memegang kekuasaan", kata ikut diberi arti sampai memberi persetujuan.

Rumusan ketentuan tentang DPD dalam Pasal 22C dan Pasal 22D, harus dipahami dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan prinsip otonomi. Artinya keberadaan DPD tidak tepat apabila dipadankan dengan lembaga perwakilan dalam sistem bikameral yang dianut oleh negara lain, oleh karena sistem perwakilan Indonesia adalah khas yang tidak sama dengan negara lain. Sesuai dengan ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan, DPR sebagai lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang DPR menjabarkan ketentuan UUD Negara RI untuk dapat dilaksanakan kedalam undang-undang. Didalam menjabarkan ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, DPR tidak boleh menambah, atau mengurangi ketentuan tersebut kedalam undang-undang yang dibentuk. Di dalam menafsirkan maksud dari ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945, DPR mengacu pada "*original intent*" ketentuan tersebut dalam satu kesisteman, agar dapat berjalan dengan baik.

Penafsiran terhadap keberadaan DPD tidak bisa dilakukan dengan menggunakan pengertian atau contoh negara lain, tetapi harus berdasarkan *original intend* di dalam kesisteman ketatanegaraan NKRI. Dengan demikian adalah **tidak tepat** apabila ketentuan-ketentuan tentang DPD di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ditafsirkan berdasarkan sistem bikameral yang berlaku di negara lain. Terlebih lagi apabila tafsir **sepihak** tersebut digunakan sebagai **dasar penilaian terhadap rumusan** ketentuan di dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011, sehingga akan menimbulkan penyimpangan yang semakin meluas, maka asumsi yang

dibangun pemohon, sebagai dasar permohonannya adalah tidak tepat dan bersifat sepihak.

Selain itu, tidak kurang dari delapan kali penyebutan *persetujuan* di dalam Pasal 28B dan C Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sangat konstitusional di dalam undang-undang tersebut bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah berdasarkan persetujuan DPR dengan Pemerintah karena merupakan perintah konstitusi.

10. Menurut pendapat Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa dalam RDPU Pansus RUU Susduk, Rabu 6 Februari 2008 menyatakan bahwa “DPD sudah *diatur dalam konstitusi, jadi ketika menyusun RUU tidak boleh melebihi apa yang diatur dalam konstitusi. Kewenangan legislasi ada pada DPR*”.

11. Bahwa kewenangan konstitusional dalam pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang telah secara jelas diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan “*setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”, Pasal *a quo* mengandung makna bahwa kewenangan untuk membahas RUU dan kewenangan memberi persetujuan terhadap RUU berada pada DPR dan Presiden. Memang benar dalam Pasal 22D ayat (2) UUD Tahun 1945 menyebutkan “*Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang...*”.

Pasal 22D ayat (2) UUD Tahun 1945 tersebut hanya memberikan peran kepada DPD untuk ikut membahas RUU dan tidak terdapat kata atau kalimat yang memberi kewenangan kepada DPD untuk memberikan persetujuan terhadap RUU. Berbeda dengan DPR dan Presiden yang secara jelas diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap suatu rancangan undang undang (*Vide* Pasal 20 ayat 2 UUD Tahun 1945). Peran DPD untuk ikut membahas, dalam frasa “*Dewan Perwakilan Daerah ikut **membahas** rancangan undang-undang...*”, dimaknai DPD hanya menyertai atau turut serta untuk membahas undang-undang.

Dengan demikian, argumentasi Pemohon dalam permohonannya (*vide* permohonan hal 38 butir B.2.5.) yang menyebutkan bahwa “*ketentuan dalam UU MD 3 dan UU P3 bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD Tahun 1945 karena seharusnya setiap RUU dibahas oleh DPR, Presiden, dan Pemohon sepanjang yang berkaitan dengan RUU kewenangan Pemohon*

bukan oleh Fraksi dan Presiden", menurut DPR adalah tidak tepat dan tidak berdasar, mengingat ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri secara tegas dan jelas mengatur bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama", hal ini menunjukkan bahwa kewenangan pembahasan dan persetujuan atas suatu RUU (baik itu terkait maupun tidak terkait dengan ruang lingkup kewenangan Pemohon), ada di tangan Presiden dan DPR;

12. Bahwa menurut DPR ketentuan-ketentuan dalam UU MD 3 dan UU P3 mengenai susunan dan kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang DPD khususnya dalam bidang legislasi telah memiliki logika hukum (*legal ratio*) yang beralasan mengingat disamping untuk menjalankan amanat ketentuan Pasal 22A dan Pasal 22C ayat (4) UUD Tahun 1945, juga merupakan pilihan kebijakan hukum (*legal policy*) yang tidak dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat undang-undang (*detournement de pouvoir*), dengan perkataan lain kebijakan yang demikian menjadi kewenangan pembuat undang-undang dalam hal ini Presiden bersama DPR (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, halaman 21, dan Nomor 5/PUU-V/2007, halaman 72).
13. Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa pembahasan DIM adalah inti dari pembahasan undang-undang. DPR berpendapat hal tersebut adalah tidak sepenuhnya tepat, karena undang-undang sebagai hukum tertulis merupakan produk konstentasi politik yang diberi bingkai yuridis. Pada intinya ada dua moment dalam pembentukan undang-undang, yang pertama adalah konstentasi politik dimana aspirasi politik diolah dan diperjuangkan (diagregasi) oleh partai-partai politik (DPR dan Presiden) yang secara teknis dapat saja dituangkan dalam DIM. moment berikutnya adalah penyusunan draf undang-undang yang dilakukan oleh para ahli perundang-undangan menurut UU P3 di antaranya tenaga perancang, peneliti, dan staf ahli (Pasal 98 ayat 1 dan Pasal 99 UU P3). Dengan demikian, inti pembentukan undang-undang sebetulnya adalah dalam perdebatan politik hukum dan pilihan norma. Bahwa DIM hanya merupakan persoalan tekhnis dalam proses pembentukan UU. Seyogyanya memang penyusunan rumusan undang-undang diserahkan kepada ahli perundang-undangan karena bagi

anggota DPR maupun DPD tidak dipersyaratkan harus ahli dalam perundang-undangan. Oleh karenanya menurut DPR persoalan penyampaian dalam bentuk DIM merupakan persoalan pelaksanaan atau penerapan UU dan bukan persoalan konstitusionalitas norma.

14. Bahwa berdasarkan uraian di atas DPR RI berpandangan ketentuan Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf g; Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e; Pasal 107 ayat (1) huruf c; Pasal 143 ayat (5), Pasal 144; Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan ayat (7); Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, ayat (5); Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Pasal 18 huruf g; Pasal 20 ayat (1); Pasal 21; Pasal 22 ayat (1); Pasal 23 ayat (2); Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 46 ayat (1); Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4); Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4); Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b; dan Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah sejalan dengan Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan Pasal 22D ayat (2) UUD Tahun 1945.

Demikianlah keterangan DPR mengenai pasal-pasal dan ayat tertentu di dalam UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan uraian tersebut, dengan demikian DPR memohon kiranya Ketua/Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
2. Menyatakan ketentuan Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf g; Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e; Pasal 107 ayat (1) huruf c; Pasal 143 ayat (5), Pasal 144; Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan ayat (7); Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, ayat (5); Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Pasal 18 huruf g; Pasal 20 ayat (1); Pasal 21; Pasal 22 ayat (1); Pasal 23 ayat (2); Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 46 ayat (1); Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4); Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4); Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b; dan Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan Pasal 22D ayat (2) UUD Tahun 1945;

3. Menyatakan ketentuan Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf g; Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e; Pasal 107 ayat (1) huruf c; Pasal 143 ayat (5), Pasal 144; Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4) dan ayat (7); Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, ayat (5); Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Pasal 18 huruf g; Pasal 20 ayat (1); Pasal 21; Pasal 22 ayat (1); Pasal 23 ayat (2); Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2); Pasal 46 ayat (1); Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4); Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4); Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (3), ayat (4) dan ayat (5); Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b; dan Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;

[2.5] Menimbang bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 23 Oktober 2012 yang pada pokoknya sebagai berikut:

Beberapa hal sebagai keterangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut. *Pertama*, bahwa konstitusi adalah hukum dasar, hukum tertinggi yang memiliki supremasi untuk melandasi seluruh penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karenanya, konstitusi semestinya memberikan jaminan konstitusional dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan kemasyarakatan, menjadi keniscayaan, tidak ada lagi hak-hak kewenangan konstitusional warga negara yang dilanggar ataupun dirugikan karena keberlakuan konstitusi. Oleh karenanya, kami berpandangan bahwa konstitusi dibuat untuk kepentingan kehidupan manusia bukan sebaliknya manusia untuk konstitusi. Dengan demikian keberadaan konstitusi semestinya memudahkan kelangsungan hidup suatu bangsa untuk mewujudkan cita-cita yang telah disepakati bersama.

Kedua, bahwa reformasi konstitusi ada Tahun 1999 hingga 2002 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah ikhtiar bangsa untuk mewujudkan konstitusi yang memenuhi harapan rakyat, mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat dan daerah, guna mewujudkan idealitanya, yakni penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, akuntabel, terwujudnya *good governance*, dan jaminan kebebasan berpendapat.

Setidaknya ada 6 tuntutan reformasi yang dapat diidentifikasi:

1. amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Keduapenghapusan doktrin dwi fungsi ABRI.
3. penegakkan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, serta pemberantasan KKN.
4. desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah. Kelima, mewujudkan kebebasan pers.
5. mewujudkan kehidupan demokrasi.

Ketiga, dalam kaitannya dengan materi sidang, yakni pengujian konstusionalitas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terkait dengan hak dan kewenangan konstusional Lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugas-tugas konstusionalnya di bidang legislasi, maka penulusuran terhadap risalah perubahan Undang-Undang Dasar, suasana kebatinan, atau original intent dari lahirnya lembaga dewan perwakilan daerah adalah untuk mengakomodasi tuntutan reformasi, yakni mempertegas desentralisasi atau otonomi daerah dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah, serta mewujudkan kehidupan demokrasi. Oleh karena itu, MPR berpandangan bahwa kehadiran Lembaga DPD dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia harus diletakkan dalam rangka mengakomodasi tuntutan-tuntutan reformasi tersebut.

Keempat, dalam konteks demokrasi, maka semangat yang dibangun dalam pembentukkan lembaga DPD adalah untuk memperkokoh keberadaan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat, sedangkan DPD adalah lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Oleh karenanya, kehadiran Lembaga DPD diharapkan untuk pertama, memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah. Kedua, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan pemerintah pusat dan daerah. Serta ketiga, mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Sedangkan dalam konteks otonomi daerah kehadiran Lembaga DPD untuk memperkokoh keberadaan daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (1) dan untuk memperkokoh otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam

Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga dapat berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.

Kelima, terkait dengan hak dan kewenangan legislasi yang dimiliki Lembaga DPD yang dinilai tidak senafas dengan semangat lahirnya ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR menegaskan bahwa kewenangan lembaga DPD telah ditentukan secara limitatif sebagaimana tertuang dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar kita. Sebagai lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, MPR tentu tidak dalam kapasitasnya untuk memberikan pendapat mengenai berbagai ketentuan pasal dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang dimohonkan untuk diuji konstitusionalitasnya terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena yang sedemikian itu, merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.6] Menimbang bahwa Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2013, yang pada pokoknya sebagai berikut:

I. PERAN DPD DALAM NEGARA DEMOKRATIS-DESENTRALISTIK

Setelah perubahan UUD 1945, sistem keparlemenan Negara Kesatuan Republik Indonesia ("NKRI") mengalami perubahan signifikan. Perubahan tersebut termuat di dalam ketentuan Bab VIIA, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945, yakni dengan dimunculkannya DPD sebagai lembaga negara yang berfungsi merepresentasikan kepentingan daerah dalam konstelasi kebijakan politik nasional berdampingan dengan representasi politik yang diwadahi oleh Dewan Perwakilan Rakyat ("DPR"). Dalam kedudukan itu, DPD menjadi perwujudan komitmen perubahan konstitusi untuk menegakkan prinsip *checks and balances*, terutama dalam fungsi legislasi.

Apabila ditinjau dari perubahan sistem ketatanegaraan NKRI setelah

reformasi 1998, kemunculan DPD sebagai lembaga negara, pada hakikatnya merupakan respons atas penolakan sistem Pemerintahan *otoritarian-oligarkhis-sentralistik* yang dilaksanakan oleh rezim orde baru secara sukses sepanjang lebih kurang 32 tahun. Oleh sebab itu, secara sistemik keberadaan DPD ini tidak mungkin dapat dilepaskan dari perjalanan panjang yang terjadi dalam perdebatan Perubahan UUD 1945 dalam rangka mewujudkan sistem Pemerintahan yang demokratis-desentralistik yang menjadi tuntutan utama gerakan reformasi 1998.

Dengan demikian, “pembacaan” keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan NKRI harus bersumber dari konsep demokrasi-desentralistik yang pada hakikatnya merupakan “roh” dari keseluruhan perubahan konstitusi.

Demokrasi menuntut adanya keterlibatan rakyat untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan politik nasional melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui Pemilihan Umum (“Pemilu”). Sementara desentralisasi tidak lain adalah memberikan tempat bagi daerah-daerah untuk mengembangkan diri guna menopang “bangunan” NKRI dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Lain daripada itu, demokrasi dan desentralisasi dapat diibaratkan merupakan “*two sides of one coin*” dalam sistem Pemerintahan modern guna mengimplementasikan prinsip kedaulatan rakyat. Daerah sebagai salah satu unsur terbentuknya negara, di samping adanya rakyat dan Pemerintahan yang berdaulat, maka sudah seharusnya daerah memiliki tempat dalam pengambilan keputusan politik di tingkat nasional.

Paham demokrasi-desentralistik ini pada hakikatnya merupakan perwujudan dari teori terbentuknya negara yakni adanya unsur Pemerintah yang berdaulat, rakyat, dan wilayah. Presiden sesungguhnya adalah ahli waris dari unsur Pemerintah yang berdaulat dalam terbentuknya suatu negara. Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan, DPR sendiri lahir dari hak-hak rakyat itu sendiri untuk mengatur dirinya guna melahirkan *demos* dan *cratin*. Sementara DPD berasal dari subjek atau unsur wilayah.

Oleh sebab itu, setiap kebijakan nasional harus merupakan hasil kesepakatan bersama (*volonte generale*) antara *stakeholder* kekuasaan politik di tingkat pusat, khususnya Pemerintah dan DPR (yang merupakan perwakilan politik

rakyat), dan kesepakatan dengan wakil-wakil daerah sebagai perwujudan dari unsur wilayah. Konstruksi teoritis inilah yang kemudian memunculkan DPD sebagai representasi kewilayahan yang ikut terlibat dalam pengambilan keputusan politik nasional.

Gambaran tersebut tampak dari cara meletakkan implementasi demokrasi-desentralistik dalam sistematika UUD 1945 setelah perubahan, yakni dengan menempatkan Bab tentang Pemerintahan Daerah (Bab VI) berurutan dengan Bab tentang DPR (Bab VII) dan Bab tentang DPD (Bab VIIA). Lain daripada itu, jika dilihat dari perjalanan proses perubahan UUD 1945, maka proses itu sengaja dilakukan berurutan, yakni Perubahan II tentang Pemerintahan Daerah dan DPR, serta Perubahan III tentang DPD. Kemudian berpijak dari Perubahan II dan III tersebut, dilakukanlah Perubahan IV yakni tentang MPR yang rumusan ketentuannya tertuang dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945, bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Setelah perubahan UUD 1945, DPD diberi kewenangan yang terbatas dalam bidang legislasi, anggaran, serta pengawasan. Dalam bidang legislasi, DPD hanya berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah [Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2)].

Pemberian wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) menunjukkan bahwa *core competence* DPD erat kaitannya dengan daerah. Hal ini berarti para pembentuk perubahan UUD 1945 benar-benar menghendaki agar kepentingan daerah harus menjadi referensi dalam setiap pengambilan kebijakan nasional. Para pembentuk perubahan menghendaki DPD tidak hanya sekedar “simbol” kepentingan daerah, melainkan harus berperan secara nyata dalam melaksanakan konsep demokrasi-desentralistik dengan cara menjalankan kewenangan konstitusional yang telah digariskan. Konsep berpikir para pembentuk perubahan UUD 1945 ini juga menggambarkan adanya paradigma *checks and balances* kepentingan pusat dan daerah dalam kebijakan

politik nasional yang dijalankan oleh DPD.

Namun demikian, dalam tataran empirik Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 tersebut tidak serta merta menjadi dasar pertimbangan para pembentuk undang-undang yang terkait dengan mekanisme legislasi. Ketentuan Pasal UUD 1945 tersebut telah ditafsirkan berbeda oleh para pembentuk UU MD3 dan UU P3, berbeda dengan semangat awal para pembentuk perubahan UUD 1945 ketika memunculkan DPD. Tafsir berbeda itu menyangkut 3 (tiga) hal penting, yakni **pertama**, perencanaan yang dilakukan melalui proses penyusunan Program Legislasi Nasional (“Prolegnas”). **Kedua**; proses perumusan Undang- Undang (melalui pengajuan RUU baik yang berasal dari Pemerintah, DPR maupun DPD), dan **ketiga**, proses pembahasan RUU (melalui mekanisme pembicaraan dua tingkat).

II. POKOK PERMOHONAN

Pengujian materiil ini pada intinya terkait dengan dua kewenangan konstitusional DPD yang dirasakan dilanggar, bahkan dinegasikan dengan adanya ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UU MD3 dan UU P3. Kewenangan konstitusional tersebut adalah kewenangan DPD untuk “Dapat Mengajukan” Rancangan Undang-Undang (“RUU”) tertentu sebagaimana dijamin di dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945, dan kewenangan DPD untuk “Ikut Membahas” RUU tertentu sebagaimana dijamin di dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945.

Dalam kaitannya dengan uji materiil ini, fakta persidangan membuktikan bahwa UU MD3 dan UU P3 telah nyata-nyata merusak tatanan serta konstruksi kelembagaan perwakilan yang secara konstitusional telah dijamin dan diatur di dalam UUD 1945. Di dalam permohonan yang telah disampaikan dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari kesimpulan ini, Pemohon telah menjelaskan secara rinci pasal-pasal di dalam UU MD3 dan UU P3 yang Pemohon anggap merugikan kewenangan Pemohon dan menguraikan bagaimana ketentuan-ketentuan tersebut membonsai dan mengurangi kewenangan legislasi DPD yang nota bene merupakan Lembaga Negara utama (*main state organ*).

Pemohon meyakini bahwa kewenangan sebuah lembaga konstitusional

seperti DPD seharusnya didefinisikan secara jelas atau *clearly defined* dalam tingkat undang-undang. Bukan menjadi bahan negosiasi apalagi “dagang sapi” dalam dinamika politik, seperti yang saat ini tengah dan marak terjadi. Oleh karena itu, dalam pengujian ini Pemohon memohon Mahkamah Konstitusi (“MK”) untuk memberikan kepastian atas kewenangan konstitusional DPD dalam bidang legislasi sebagai berikut:

1. DPD terlibat penuh dalam penyusunan Prolegnas seperti halnya Presiden dan DPR.
2. DPD dapat mengusulkan RUU yang terkait dengan kewenangannya sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR.
3. DPD ikut membahas RUU yang terkait dengan mandat konstitusionalnya bersama DPR dan Presiden, mulai dari awal hingga akhir. Dalam hal ini, Pemohon meyakini bahwa tahap persetujuan merupakan hasil dari kegiatan pembahasan sehingga menjadi bagian yang tak terpisahkan dari pembahasan RUU.

Tujuan kami mengajukan permohonan uji materiil ini tidak lain agar DPD menjalankan kewenangan sesuai dengan UUD1945, sehingga DPD bisa kembali berfungsi sebagai lembaga perwakilan aspirasi daerah yang sesungguhnya dan menjadi perekat keberagaman dalam bingkai NKRI yang kita cintai. Melalui pengujian materiil ini, Pemohon membentangkan harapan sekaligus mengajak kepada semua pihak untuk berpikir jernih dan hati terbuka mencari solusi agar keberadaan DPD tidak sekedar pelengkap penderita dalam proses ketatanegaraan kita. Pemohon tidak bermaksud membenturkan DPD dengan DPR dan Pemerintah, akan tetapi pada dasarnya ingin meminta MK untuk memberikan kejelasan bingkai konstitusional agar undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan konstitusional DPD tidak keluar dari koridor UUD 1945. Ketidakjelasan bingkai konstitusional tersebut akan menjadi masalah yang kritis dan krusial bagi kita bukan hanya saat ini, tetapi juga di masa yang akan datang. Oleh sebab itulah, maka DPD mengambil tanggung jawab historis untuk menyelesaikan masalah ini sehingga tidak menjadi beban dalam perjalanan kita sebagai sebuah bangsa.

Pemohon percaya sepenuhnya akan kebersihan hati serta kejujuran

pikiran Hakim Konstitusi dalam membuat keputusan bijak di perkara ini. Keputusan bijak yang akan menjadi pendorong kuat kesadaran kebangsaan untuk sama-sama menjalankan obligasi historis konstitusional dan kultural dalam persoalan peran dan kewenangan daerah dalam representasinya di DPD.

III. PEMBAHASAN DALIL-DALIL POSITA

A. Prolegnas

1. Prolegnas merupakan tahapan yang penting dalam pembentukan suatu undang-undang karena di dalamnya perencanaan program pembentukan Undang-Undang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Sebagai lembaga perwakilan yang secara legitimate mendapatkan mandat dari rakyat melalui pemilihan umum dan memiliki kewenangan konstitusional untuk “Ikut Mengajukan” RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya DPD berwenang dalam penyusunan Prolegnas. Namun, Pasal 18 UU P3 ternyata meniadakan keikutsertaan DPD dalam penyusunan daftar RUU dalam Prolegnas dengan menghilangkan rencana kerja dan rencana strategis DPD. Demikian pula dalam Pasal 20 ayat (1) UU P3 yang mengatur bahwa Prolegnas hanya dilaksanakan oleh DPR dan Presiden tanpa mengikutsertakan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. Dalam Pasal 21 ayat (3) UU P3 disebutkan bahwa penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD dan/atau masyarakat. Demikian pula dalam Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU P3 telah meniadakan kewenangan konstitusional DPD tersebut. Dengan demikian, peran DPD dalam penyusunan Prolegnas telah disamakan dengan peran Fraksi, komisi, dan anggota DPR. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945.
2. Bahwa berdasarkan keterangan Pemerintah dan DPR yang telah disampaikan dalam persidangan, tidak ada sanggahan atau penolakan

terhadap alasan Pemohon untuk terlibat dalam penyusunan Prolegnas berdasarkan kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dijamin Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945.

3. Bahwa Ahli Moh. Fajrul Falaakh memperkuat alasan permohonan Pemohon dengan menerangkan bahwa dalam perencanaan legislasi, atau pembagian kerja antara DPR dan Pemerintah dalam Prolegnas (sebagaimana diatur oleh Pasal 18 huruf g, Pasal 20 (1), Pasal 21 (1) dan (3), Pasal 22 (1) dan Pasal 23 (2) UU P3 2011) menjadi tidak lengkap tanpa rencana legislasi dari DPD. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012, hlm. 1).
4. Bahwa Ahli B. Hestu Cipto Handoyo memperkuat alasan permohonan Pemohon dengan menerangkan yang pada intinya mempersamakan pertimbangan fraksi, komisi, anggota DPR, dan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan paradigma cara berpikir lama bahwa DPD itu dianggap fraksi utusan daerah di MPR, padahal aturannya (ketentuan UUD 1945, pen.) sudah baru. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012, hlm. 5).

B. Pengajuan RUU

1. Bahwa ketentuan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 memberi kewenangan kepada DPD untuk mengajukan RUU tertentu. Kewenangan yang sama diberikan kepada Presiden menurut ketentuan dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 untuk semua RUU. Hal ini berbeda dengan kewenangan yang diberikan kepada anggota DPR dalam Pasal 21 UUD 1945 untuk mengajukan Usul RUU. Usul RUU dari anggota DPR tersebut belum menjadi produk lembaga DPR karena masih memerlukan proses di internal DPR untuk menjadikannya sebagai RUU dari DPR tanpa kata “Usul” lagi di depannya.

Ahli Moh. Fajrul Falaakh mengatakan bahwa RUU yang dimajukan oleh DPD tidak boleh disejajarkan dengan “Usul RUU” dari internal DPR yang membutuhkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg DPR. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012,

hlm. 2). Ahli Laica Marzuki semakin menandakan bahwa Konstitusi menetapkan RUU yang diajukan DPD secara *zelfstandig* setara dengan RUU yang diajukan DPR. (Risalah Sidang IV 1 November 2012, hlm. 6).

2. Bahwa dari keterangan DPR dan Pemerintah di depan persidangan MK ternyata tidak dapat memberikan alasan hukum terhadap perbedaan proses antara RUU dari Presiden dan RUU dari DPD tersebut, serta mengapa RUU dari DPD disamakan dengan proses Usul RUU dari fraksi, komisi, dan anggota DPR. Demikian pula, mengapa RUU dari DPD jika disetujui oleh DPR berubah menjadi RUU dari DPR. Keterangan DPR hanya berkuat pada kata "dapat" mengajukan RUU menyebabkan kewenangan DPD direduksi.

Menurut Ahli Laica Marzuki, kata "**dapat**" merupakan *constitutional choice* atau pilihan konstitusi yang diberikan konstitusi kepada DPD. Artinya, manakala DPD menempuh pilihan mengajukan RUU kepada DPR maka pilihan yang ditempuh mengandung sifat imperatif. Tidak dapat dimodifikasi, tidak dapat direduksi, dibatasi, disimpangi, apalagi dinegasi oleh DPR dan Pemerintah. Dalam kata "dapat", terkandung hak dan kewenangan konstitusional DPD. Manakala DPD tidak menggunakan pilihannya, maka hal dimaksud merupakan *rechtsverwerking* (melepaskan hak). DPD sendiri yang menentukan pilihan konstitusional yang bakal diambil, bukan pihak lain. (Risalah Sidang IV 1 November 2012, hlm. 5).

Lebih lanjut, ahli Andi Irmanputra Sidin mengatakan bahwa wajar ketika DPD dikonstruksikan dengan kata "dapat" dalam mengajukan RUU tidak semata "dapat" dalam arti semantik, tapi dimaknai dapat mengajukan RUU adalah sebuah hak subjektif DPD sebagai representasi wilayah dengan muatan objektif, maka RUU DPD layak menjadi acuan utama atau didahulukan bagi Presiden dan DPR dalam mengajukan usulan RUU yang sama. (Risalah Sidang V 22 November 2012, hlm. 7).

3. Bahwa menurut ahli Moh. Fajrul Falaakh, pembagian kerja antara DPR

dan Pemerintah dalam Prolegnas tidak boleh menghalangi kewenangan konstitusional DPD untuk mengajukan RUU berdasarkan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012, hlm. 2). Pendapat tersebut dikuatkan oleh ahli Yuliandri yang menyatakan bahwa berdasarkan tafsir Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, jelas bahwa posisi DPD setara dengan Presiden dalam pengajuan RUU, sama-sama sebagai institusi yang berhak mengajukan RUU, bukan "Usul" RUU. Di samping itu, posisi DPD tidak dapat disetarakan dengan posisi anggota yang hanya diberi hak untuk mengajukan Usul RUU, maka dengan demikian meletakkan posisi DPD dalam konteks pengajuan RUU setara dengan anggota DPR merupakan tindakan inkonstitusional. Oleh karena itu, setiap norma undang-undang yang memposisikan DPD seperti demikian secara jelas dan tegas adalah bertentangan dengan UUD 1945. (Risalah Sidang IV 1 November 2012, hlm. 16).

4. Bahwa dari sudut pandang politik, ahli A.A.G.N. Ari Dwipayana memandang bahwa keterlibatan DPD untuk dapat mengusulkan dan ikut membahas RUU sangat penting karena merupakan aktualisasi dari fungsi representasi. Anggota DPD menyalurkan aspirasi suara rakyat di daerahnya. Dalam siklus kebijakan proses ini disebut dengan *agenda setting*. Dalam *agenda setting*, ada beberapa pertanyaan yang sering diajukan, undang-undang apa yang perlu dibentuk, diubah, mengapa undang-undang itu perlu dibentuk, untuk diubah, apa urgensi dan relevansinya dalam pembentukan dan perubahan undang-undang itu? (Risalah Sidang IV 1 November 2012, hlm. 32).
5. Bahwa dapat disimpulkan, UUD 1945 memberi kewenangan kepada DPD untuk mengajukan RUU tertentu sebagaimana juga diterangkan dan dikuatkan para ahli. DPR dan Presiden sebagai pembuat UU pada umumnya, telah secara salah mengaturnya di dalam UU MD3 maupun UU P3 sebagaimana diatur dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d dan Pasal 143 ayat (5), Pasal 144 UU MD3 dan Pasal 43 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU P3. Dari kedua UU dimaksud ternyata RUU dari DPD masih harus diproses di internal DPR melalui alat kelengkapan Badan

Legislasi sebelum disetujui atau ditolak oleh DPR. Apabila disetujui oleh DPR, maka RUU dari DPD tersebut berubah menjadi RUU dari DPR. Dengan demikian, RUU dari DPD telah disamakan dengan proses Usul RUU dari fraksi, komisi, dan anggota DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 143 UU MD3 dan Pasal 46 UU P3. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 102 ayat (1) huruf d dan Pasal 147 UU MD3 dan Pasal 43 ayat (2) dan Pasal 48 ayat (2) UU P3 bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

6. Bahwa demikian pula pemakaian kata “Usul” di depan kata RUU dari Presiden dan dari DPD sebagaimana terdapat dalam Pasal 102 ayat (1) huruf h, Pasal 147 ayat (2), ayat (3), ayat (4), UU MD3 dan Pasal 48 ayat (2) UU P3 disadari atau tidak telah membawa implikasi hukum terhadap RUU yang berasal dari DPD. Sungguh pun yang dimaksud oleh pembuat UU dengan kata “Usul” dalam Pasal-Pasal UU MD3 dan UU P3 tersebut maksudnya adalah RUU yang berasal dari DPD, namun pemakaian kata usul dalam pasal-pasal tersebut ternyata telah membawa akibat terhadap proses RUU dari DPD serta berubahnya status RUU dari DPD menjadi RUU dari DPR. Dengan demikian pemakaian kata usul di depan RUU dari Presiden dan RUU dari DPD dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

C. Pembahasan RUU:

C.1. Keterlibatan DPD dalam Pembahasan RUU

1. Bahwa ketentuan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 mengenai kewenangan konstitusional DPD untuk ikut membahas RUU tertentu, ternyata dalam penerapannya ke dalam UU MD3 dan UU P3 telah dikurangi oleh pembuat undang-undang. Dalam kedua undang-undang dimaksud, pembahasan suatu RUU yang disebut sebagai Pembicaraan Tingkat I telah dibagi atas 3 (tiga) kegiatan yaitu (1) Pengantar Musyawarah, (2) Pengajuan dan Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), serta (3) Pendapat Mini.

Dalam hal ini, DPD hanya diberi kewenangan untuk mengajukan pada

tahap pengantar musyawarah dan pendapat mini. Dengan demikian, DPD tidak diberikan kewenangan untuk mengajukan dan membahas DIM terhadap RUU tertentu baik yang berasal dari Presiden atau DPR. Padahal, pengajuan dan pembahasan DIM justru merupakan inti dari pembahasan suatu RUU. Tetapi kewenangan ini tidak diberikan kepada DPD untuk RUU tertentu yang termasuk kewenangan DPD.

Adalah menjadi suatu keanehan besar, jika kewenangan penyampaian pendapat mini diberikan kepada DPD, padahal DPD tidak diberi kewenangan mengajukan dan membahas DIM. Pasalnya, pendapat mini dimaksud merupakan *stemmotivering* awal atas hasil pembahasan DIM yang pada giliran berikutnya (Pembicaraan Tingkat II) disampaikan sebagai Pendapat Akhir Fraksi DPR terhadap RUU yang berasal dari Presiden.

2. Bahwa keterangan pihak DPR dan Pemerintah tidak dapat menjelaskan mengapa kewenangan pengajuan dan pembahasan DIM atas RUU tertentu tidak mengikutsertakan DPD. DPR dalam keterangannya di dalam persidangan mengatakan bahwa inti pembentukan undang-undang sebetulnya adalah dalam perdebatan politik hukum dan pilihan norma, sementara DIM hanya merupakan persoalan teknis dalam proses pembentukan undang-undang. Terhadap pernyataan ini, ahli Moh. Fajrul Falaakh menyanggahnya dengan menerangkan bahwa DIM bukan sekadar masalah bentuk teknis (*drafting*) yang ditangani oleh *legal drafter*, akan tetapi harus melibatkan DPD dalam hal RUU tercakup oleh Pasal 22D Ayat (2): DPD mengajukan DIM tentang "RUU tertentu" (baik berasal dari DPR maupun Presiden) dan ikut memahasnya. Dengan demikian, DIM hanya dimajukan oleh lembaga yang tidak mengajukan RUU. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012, hlm. 3).
3. Bahwa keterangan para ahli yang diajukan DPD semuanya menyatakan bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945, sudah seharusnya DPD ikut serta dalam pembahasan semua RUU tertentu, baik yang diajukan oleh Presiden, oleh DPR, maupun DPD sendiri dalam seluruh tahapan pembahasan.

4. Bahwa ahli Saldi Isra menerangkan secara historis, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 dan ketentuan lain yang terkait dengan fungsi legislasi DPR hadir lebih dulu dibandingkan Pasal 22D. Artinya, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 telah disepakati dan disahkan lebih dulu sebelum pembahasan, persetujuan, dan pengesahan Pasal 22D. Dengan rentang waktu itu, menjadi tidak mungkin lagi menambahkan rumusan baru bahwa DPD juga memiliki fungsi-fungsi sebagaimana termaktub dalam Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945. Apalagi selama pembahasan menjadi kesepakatan bersama antara anggota MPR untuk “tidak lagi mengubah atau merevisi substansi yang telah dihasilkan pada perubahan-perubahan sebelumnya.” Namun, apabila dibaca dengan cermat ketentuan Pasal 22D, memberikan fungsi yang sama juga kepada DPD. Paling tidak fungsi tersebut dapat ditelusuri dari frasa:

- 1) DPD dapat mengajukan RUU.
- 2) DPD ikut membahas RUU.
- 3) DPD dapat melakukan pengawasan, dan
- 4) DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN.

Artinya, sekiranya ada keinginan politik atau *political will* yang memberikan peran untuk membangun *checks and balances* dengan DPR, Pasal 22D UUD 1945 memberi ruang yang cukup bagi DPD, sehingga peran lembaga DPD benar-benar hadir sebagai representasi kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional. Bahkan apabila MK mau memberikan tafsir yang lebih progresif, apabila makna persetujuan dinilai sebagai konsekuensi dari pembahasan bersama, tidak keliru pula apabila DPD dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang sampai tahap persetujuan bersama. (Risalah Sidang VI 19 Desember 2012, hlm. 14).

5. Bahwa ahli Laica Marzuki menerangkan secara gramatikal, kata “ikut” mengandung makna partisipan sehingga DPD merupakan *constitutional participant* dalam pembahasan undang-undang. DPR dan Pemerintah tidak boleh memodifikasi, tidak boleh mereduksi, tidak boleh membatasi, tidak boleh menyimpangi, apalagi menegasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU. (Risalah Sidang IV 1 November 2012,

hlm. 5). Lebih lanjut ahli Yuliandri, menerangkan bahwa kata “ikut” tidak dapat dimaknai sebagai sesuatu yang bersifat boleh atau tidak, dimana keikutsertaannya tidak mempengaruhi, melainkan harus dimaknai sebagai “hak” DPD untuk ikut dalam pembahasan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Selain itu, kata “ikut” juga tidak dapat dijadikan alasan untuk mensubordinasi DPD di bawah DPR dalam pembahasan RUU sebab rumusan Pasal 22D Ayat (2) dan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 merupakan dua ketentuan yang bersenyawa. Dalam arti, apabila sebuah RUU terkait dengan otonomi daerah, dan seterusnya, maka Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 tidak dapat berdiri sendiri, tetapi harus bersamaan dan dipersandingkan dengan Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Oleh sebab itu, kewenangan DPD untuk membahas RUU tidak dapat dibatasi hanya untuk tahapan tertentu saja. Seperti hanya terlibat dalam pembahasan tingkat I saja. Melainkan terlibat pada semua tahapan pembahasan sampai proses persetujuan (pengambilan keputusan). Persetujuan atas sebuah RUU merupakan bagian tidak terpisah dari tahap pembahasan. Persetujuan merupakan akhir dari sebuah proses pembahasan. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012, hlm. 4-5).

6. Bahwa ahli Anak Agung Gede Ngurah Ari Dwipayana secara teleologis menerangkan bahwa dengan ikut membahas RUU, maka anggota DPD ikut terlibat dalam menyalurkan aspirasi yang dimandatkan kepadanya dan juga bisa mempengaruhi substansi RUU yang dibahas. Kehadiran DPD tidak hanya akan menjadi asesoris belaka, tetapi bisa secara sungguh-sungguh membuka saluran bagi muncul dan berkembangnya gagasan baru dari aspirasi daerah dalam perumusan kebijakan nasional. Dengan demikian, kebijakan nasional akan semakin legitimate karena bias mengakomodasi keragaman, kebhinekaan, sekaligus memperkuat ke-Tunggal Ika-an dan ke-Indonesiaan. Sekiranya hal itu bisa diwujudkan, maka ketegangan hubungan pusat dan daerah bisa diminimalisir. Dengan dipulihkannya kewenangan mengusulkan dan membahas, maka DPD bisa menjadi penyeimbang dari DPR. Hal ini yang selanjutnya bisa menjamin mutu sebuah produk legislatif

karena setiap undang-undang akan diperiksa dua kali oleh dua lembaga representasi. (Risalah Sidang IV 1 November 2012, hlm. 32-33).

7. Bahwa menurut ahli Moh. Fajrul Falaakh, secara konstitusional rumusan Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU MD3, serta Pasal 68 ayat (5) UU P3 yang mengatur bahwa Pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon adalah tidak bertanggungjawab; ketentuan-ketentuan tersebut telah dirumuskan berdasarkan angan-angan tentang "Ancaman Boikot dari DPD". Dalam hal DPD tidak ikut Pembicaraan Tingkat I atas RUU tertentu (Pasal 22D (2) UUD 1945) maka pembahasan RUU itu cacat karena tidak memenuhi syarat formal. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012, hlm. 3).
8. Bahwa ahli Andi Irmanputra Sidin di dalam keterangannya mengatakan, adalah wajar ketika DPD mengatakan bahwa ikut membahas sebuah RUU, tidak hanya ikut berdasarkan kemurahan hati Presiden dan DPR, tapi ikut membahas adalah sesungguhnya syarat formil sah nya sebuah RUU itu menjadi undang-undang. Dengan kata lain, misalnya DPD tidak ikut membahas, maka produk undang-undang tanpa dihadiri tiga pihak ini bisa dinyatakan sebagai undang-undang yang cacat secara formil. (Risalah Sidang V 22 November 2012, hlm. 7).
9. Bahwa dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa ketentuan dalam Pasal 148 ayat (3) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (3) UU P3 sepanjang mengenai pembahasan RUU tertentu yang menurut Pasal 22D UUD 1945 menjadi kewenangan DPD, dalam hal tidak mengikutsertakan DPD adalah bertentangan dengan Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945.

C.2 Konstitusionalitas Pembahasan dengan Keterlibatan Fraksi

1. Bahwa ketentuan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, bahwa RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama, seharusnya dalam hal RUU tertentu harus dibaca pula termasuk dengan DPD ikut membahas untuk memperoleh persetujuan bersama. Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 seharusnya dimaknai sebagai

pembahasan antar lembaga Negara. Dalam hal ini, Presiden menunjuk Menteri sebagai pembantu Presiden, DPR menunjuk alat kelengkapan DPR, serta dalam hal RUU tertentu DPD menunjuk alat kelengkapan DPD dalam pembahasannya. Ternyata dalam praktiknya, pembahasan hanya dilakukan oleh Menteri berhadapan dengan fraksi-fraksi DPR yang bukan alat kelengkapan DPR, sebagaimana dinyatakan dengan tegas dalam Pasal 148 ayat (4) UU MD3 dan Pasal 68 ayat (4) UU P3.

2. Bahwa Permasalahan fraksi ini pula diakui oleh Pemerintah sebagai satu permasalahan di dalam pembahasan RUU, sebagaimana dikemukakan oleh Endang Kusuma Yadi di dalam sidang panel MK, sebagai berikut:

“Sampai saat ini, Pemerintah juga merasakan bahwa pembahasan di DPR antara Pemerintah dengan fraksi-fraksi seperti tidak sesuai dengan konstitusi dan tidak mendorong pencapaian fungsi legislasi yang tepat. Menurut Pemerintah, pembahasan undang-undang akan menjadi sangat ideal bila dari DPR hanya ada satu suara DPR, bukan suara fraksi-fraksi versus satu suara dari Pemerintah. Jadi, pembahasan yang dilakukan betul-betul berjalan antara Presiden dengan DPR. Bukan antara Presiden dengan fraksi-fraksi ditambah dengan DPD sesuai dengan materi muatan RUU yang akan dibahas.”

3. Bahwa ahli B. Hestu Cipto Handoyo menerangkan bahwa fraksi sejatinya bukan alat kelengkapan DPR justru memegang porsi kewenangan yang menentukan dalam pembahasan setiap RUU. Dalam praktiknya, praktik legislasi telah mengubah norma konstitusional, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama berubah menjadi setiap RUU dibahas oleh fraksi-fraksi dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Seharusnya pembahasan di tingkat fraksi harus selesai di dalam tubuh DPR. (Risalah Sidang IV 1 November 2012, hlm. 22).

Lebih lanjut, ahli Saldi Isra menguraikan bahwa jika ada keraguan bahwa proses legislasi yang melibatkan dua kamar, DPR dan DPD, serta ditambah dengan Pemerintah akan menjadikan proses tidak efisien,

tidak perlu menjadi kekhawatiran berlebihan. Selain bisa dirancang desain yang menghentikan upaya menunda-nunda seperti *Filibuster* di Amerika Serikat, proses pembahasan yang dipraktikkan di DPR saat ini harus diperbaiki. Proses yang dimaksudkan di sini lebih pada pengalaman tidak terintegrasinya DIM DPR. Selama ini, dalam pembahasan dengan Pemerintah, DPR selalu datang dengan DIM setiap fraksi. Dengan pola itu, posisi Pemerintah dalam pembahasan DIM bahkan diperhadapkan dengan fraksi-fraksi bukan diperhadapkan dengan DPR sebagai institusi. Padahal merujuk konstruksi Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, pembahasan bersama dilakukan oleh DPR dan Pemerintah, bukan antara Pemerintah dan fraksi-fraksi. Sejauh ini perlambatan proses legislasi lebih pada ketidakadaan mekanisme pembahasan yang efisien. (Risalah Sidang VI, 19 Desember 2012, hlm. 17).

C.3 Kewenangan DPD sampai pada Persetujuan

1. Bahwa ketentuan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 untuk RUU tertentu yang termasuk dalam kewenangan DPD, harus dibaca dalam kaitan ikut serta ke dalam proses yang dimaksud oleh Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, bahwa “...*dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”. Pasal 20 Ayat (2) tersebut mengandung makna bahwa persetujuan merupakan produk dari pembahasan dan bukan merupakan suatu proses tersendiri.

Oleh karena itu, pendapat mini adalah merupakan persetujuan awal dari proses pembahasan DIM. Dengan demikian, terhadap RUU tertentu yang mengikutsertakan DPD dalam pembahasan, harus sekaligus bertujuan untuk memperoleh persetujuan bersama sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.

Di dalam Pasal 151 UU MD3 dan Pasal 69 UU P3 diatur bahwa Pembicaraan Tingkat II yang dimaksud hanya mengatur pengambilan keputusan berupa persetujuan internal DPR melalui Fraksi dan anggota DPR. Setelah itu ada tahapan persetujuan DPR sebagai lembaga

Negara dengan Presiden dalam hal ini dapat dilakukan oleh Menteri yang ditunjuk dengan menyampaikan Pendapat Akhir.

Jadi terdapat dua tahapan yang berbeda, dimana pada tahapan pertama tidak memerlukan kehadiran lembaga negara lain selain DPR, Putusan Internal DPR tersebut merupakan kelanjutan yang tidak terpisahkan dengan hasil pembahasan dalam Pembicaraan Tingkat I.

Seharusnya, menurut Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, Presiden bukan menyampaikan Pendapat Akhir, tetapi persetujuan atas putusan DPR sebagai lembaga Negara terhadap RUU hasil pembahasan pada Pembicaraan Tingkat I, khususnya persetujuan yang sudah disampaikan pada Pendapat Mini.

Patut dicermati keterangan Pemerintah di persidangan MK pada angka 7 antara lain menyatakan:

“Peran DPD untuk ikut membahas dalam frasa DPD ikut membahas RUU dimaknai DPD hanya menyertai atau turut serta untuk membahas RUU. Frasa ikut membahas memang dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda....dst. Apabila kita merujuk pada tahapan di atas, maka pengambilan keputusan merupakan bagian dari pembahasan karena dari setiap pembahasan pasal demi pasal dan ayat di dalamnya, selalu terdapat pengambilan keputusan. Sedangkan pengambilan keputusan secara umum baru dilakukan dalam rapat paripurna.”

Dari keterangan Pemerintah tersebut adalah jelas bahwa Pemerintah tidak memisahkan secara prosedural antara pembahasan dengan persetujuan. Namun kenyataannya, baik UU MD3 maupun UU P3 tidak saja telah mereduksi kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU tertentu, tetapi juga sekaligus memangkas persetujuan DPD sebagai hasil dari pembahasan. Dengan tidak mengatur persetujuan dari DPD terhadap RUU tertentu, maka Pasal 157 Ayat (1) UU MD3 dan Pasal 69 ayat (1) UU P3 tersebut bertentangan dengan Pasal 20 Ayat (2) jo. Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945.

2. Bahwa ahli Yuliandri menguatkan argumentasi di atas dengan menyebutkan bahwa Pasal 22D Ayat (2) terkait keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU berkenaan dengan daerah tidak dapat dipisahkan dari ketentuan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945. Sehingga pengaturan lebih lanjut tentang keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU melalui UU P3 juga harus sinkron dengan maksud ketentuan tersebut. Dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, pembahasan dan proses mendapatkan persetujuan bersama merupakan proses yang tidak dapat dipisahkan. Sebab, membahas sebuah undang-undang adalah untuk tujuan mendapatkan persetujuan bersama antara lembaga-lembaga yang berwenang membentuk undang-undang. Dengan adanya keterkaitan antara Pasal 22D Ayat (2) dengan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945, maka pembatasan keterlibatan DPD hanya sebatas pada Pembicaraan Tingkat I sebagaimana diatur dalam UU P3 tidak dapat dibenarkan dari sudut pandang tafsir sistematis terhadap UUD 1945. Ketentuan UU MD3 dan UU P3 jelas tidak sesuai dengan maksud yang diinginkan Pasal 22D Ayat (2) dan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945. Agar norma UUD 1945 dapat dilaksanakan secara konsisten, maka keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU tertentu tidak perlu dibatasi hanya sampai Pembicaraan Tingkat I saja. Melainkan DPD berhak untuk terlibat pada semua tahap pembentukan undang-undang.

Dengan penjelasan di atas, membatasi keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU hanya sebatas pada Pembicaraan Tingkat I dan tidak melibatkan DPD dalam proses pengambilan keputusan (persetujuan bersama) adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D dan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. (Risalah Sidang IV tanggal 1 November 2012, hlm. 7).

3. Bahwa keterangan DPR yang menyatakan bahwa mengingat keberadaan dan peran utusan daerah yang sebelumnya hanya berupa fraksi MPR dan sekarang telah ditingkatkan menjadi lembaga yang permanen, yaitu DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 yang menempatkan wakil-wakil daerah dalam suatu lembaga perwakilan yang secara formal sederajat

dengan lembaga perwakilan dan lembaga negara yang lain pada tingkat nasional **sudah dianggap cukup** untuk kepentingan daerah dan kepentingan memperkuat kesatuan nasional kita (Risalah Sidang Ketiga, hlm. 14). Ditambahkan DPR, bahwa Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyebutkan, "Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang." Sesuai dengan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa susunan dan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ternyata tidak diatur secara rinci dalam UUD 1945, tetapi diatur dengan undang-undang. DPR berpendapat bahwa **susunan dan kedudukan DPD diserahkan kepada pembentuk undang-undang**, yaitu DPR dan Presiden untuk mengaturnya. Oleh karena itu, ketentuan mengenai kedudukan DPD terhadap DPR dan Presiden harus mengikuti ketentuan undang-undang yang berlaku. Begitu pula halnya dengan tata hubungan DPD dengan DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Pasal 22D UUD 1945 hanya memberi peran kepada DPD untuk ikut membahas RUU dan tidak terdapat kata atau kalimat yang memberi kewenangan kepada DPD untuk memberikan persetujuan terhadap RUU. (Risalah Sidang Ketiga, hlm. 14).

Keterangan yang demikian ini sungguh tidak mempunyai landasan konstitusional yang kuat dan lebih cenderung menunjukkan logika kekuasaan (*power reasoning*) DPR sebagai pembentuk undang-undang untuk mengatur kewenangan legislasi DPD sesuai dengan kehendak politiknya. Ahli Laica Marzuki membantah keterangan DPR yang demikian ini dengan mengatakan bahwa Pasal 22C Ayat (4) UUD 1945 menetapkan susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang. UU MD3 dan UU P3 adalah undang-undang (*wet, gesetz, droit*) yang memuat pengaturan dengan undang-undang, yang memuat pengaturan *bij de wet geregeld*. Namun demikian, tidak hanya memerintahkan penjabaran Pasal-Pasal 22C dan 22D UUD 1945 diatur dengan undang-undang (*bij de wet geregeld*), tapi juga muatan materi pasal-pasal undang-undang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan pasal-pasal konstitusi *a quo selaku de moeder van der wet*

daripadanya. Karena itu dari undang-undang (*wet, gesetz*) itu adalah konstitusi (*de moeder van der wet*). (Risalah Sidang IV 1 November 2012, hlm. 5).

Demikian pula Ahli Maruarar juga tidak sependapat dengan keterangan DPR tersebut dengan menandakan bahwa pembuat undang-undang di dalam seluruh ketentuan legislasi yang ada di dalam UU MD3 dan UU P3, bahwa tugas daripada penafsir itu harus selalu mengacu bahwa konstitusi itu merupakan norma hukum tertinggi. Dengan mengutip Alexander Hamilton, konstitusi merupakan yang tertinggi, merupakan master, tuan, dan seluruh pejabat yang di bawah itu, penafsir konstitusi merupakan pelayan. Tetapi kalau pelayan-pelayan itu menafsir konstitusi tidak cocok dengan itu, dia lebih besar daripada tuannya, *will be greater than his master*. Dan dalam hal ini, bunyi Pasal 22D yang ditafsirkan hanya secara gramatikal dan kemudian tidak ditelusuri dengan baik, telah menyebabkan seluruh kewenangan DPD yang disebutkan dalam konstitusi justru dibatasi di dalam UU MD3 dan UU P3. (Risalah Sidang VI 19 Desember 2012, hlm. 19).

IV. DAMPAK APABILA PERMOHONAN PENGUJIAN TIDAK DIKABULKAN

UU MD3 dan UU P3 merupakan bentuk nyata rekayasa politik yang menciderai semangat *checks and balances* dalam kerangka demokrasi desentralistik antara DPR dan DPD dalam proses legislasi sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Bahkan tidak hanya rekayasa politik, tetapi juga melakukan marjinalisasi secara politik dan konstitusional terhadap kepentingan daerah dalam kerangka kebijakan politik nasional.

Rekayasa politik terhadap representasi daerah oleh DPD dan marjinalisasi kepentingan daerah dalam kerangka kebijakan politik nasional nampak jelas dari indikator- indikator, yaitu:

1. Dalam tahap awal perencanaan program penyusunan kebijakan politik nasional yang diwujudkan melalui penyusunan instrument Prolegnas, keterlibatan DPD yang merepresentasikan kepentingan daerah sangat minim. Proses penyusunan Prolegnas bersifat "*top down*", peran dan kedudukan

DPD untuk memberikan sumbangan pemikiran yang bersifat *“bottom up”* tidak terakomodasi secara penuh dalam UU MD3 dan UU P3. Kondisi seperti ini jika didiamkan akan mengakibatkan setiap perencanaan program pembentukan Undang-Undang melalui Prolegnas, hanya mempergunakan *“kacamata”* politis dan kepentingan Pemerintah Pusat. DPD hanya diletakkan sebagai *“hiasan pemanis”* lembaga negara karena tidak diberi kewenangan yang cukup oleh UU MD3 dan UU P3 dalam ikut merencanakan kebijakan legislasi nasional yang berperspektif kepentingan daerah.

2. Dalam tahap pengajuan RUU tertentu, peran dan fungsinya DPD sebagaimana dijamin oleh Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 direduksi oleh DPR bahkan RUU tertentu yang berasal dari DPD secara *“politik”* diklaim sama dengan Usul RUU yang berasal dari anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, atau alat kelengkapan DPR. Kondisi seperti ini mengakibatkan dalam proses pengajuan RUU, keberadaan DPD dikonstruksikan *“seolah-olah”* merupakan bagian dari DPR atau alat kelengkapan DPR. Secara sistemik frasa dapat mengajukan *“RUU”* sebagaimana dijamin oleh pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 ditafsirkan lebih lanjut dengan cara mengubah menjadi frasa *“usul RUU”*. Akibat dari konstruksi hukum yang demikian ini, maka kinerja DPD dalam mengimplementasikan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi menjadi *“tersamar”* atau *“disamarkan”*. Akibat lanjutannya, peran dan fungsi DPD sebagai salah satu pilar lembaga perwakilan dinafikan, sehingga jika didiamkan, DPD akan menjadi lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi, tetapi tidak memiliki fungsi dan peran signifikan.
3. Dalam tahap pembahasan RUU tertentu, DPD hanya menjadi *“pelengkap”* karena ada atau tidaknya pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu tidak menjadi pengikat bagi DPR dan Presiden untuk memutuskan RUU tertentu itu menjadi Undang-Undang. Praktik legislasi seperti ini mengakibatkan aspirasi kepentingan wilayah (sebagai salah satu unsur terbentuknya negara) tidak tertampung secara wajar, sehingga tidak mustahil jikalau banyak kebijakan politik nasional yang dituangkan dalam suatu undang-undang merugikan daerah (wilayah). Bahkan tidak mustahil, lambat laun terjadi *“spanning”* hubungan antara Pusat dan daerah.

4. Di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, kehadiran DPD yang seharusnya secara konstitusional ikut mengurai permasalahan dan memberikan jalan keluar serta mendorong kemajuan daerah melalui keikutsertaan dalam penentuan kebijakan politik nasional menjadi tidak bermakna, karena kewenangan yang diberikan oleh konstitusi – kendati terbatas – justru semakin dibatasi atau dikebiri oleh keberadaan UU MD3 dan UU P3.
5. Nampak jelas adanya upaya inkonstitusional untuk “memangkas” kewenangan DPD di bidang legislasi yang dijamin oleh Konstitusi, karena dalam UU MD3 dan UU P3, DPD hanya ditempatkan sebagai ‘*co-legislator*’ di samping DPR. Sifat tugasnya hanya sebagai penunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk mengusulkan, membahas, dan berperan dalam proses pengambilan keputusan. Padahal, sebagai lembaga perwakilan politik, anggota DPD memiliki mandat elektoral dan bahkan persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah.
6. Saksi Isran Noor sebagai Ketua Asosiasi Pemerintah Kabupaten yang mewakili kepentingan daerah di dalam sidang Panel MK tanggal 19 Desember 2012 mengatakan bahwa terjadi kerugian-kerugian konkret yang dialami oleh Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Kota karena dengan adanya UU MD3 dan UU P3 menyebabkan DPD tidak mempunyai peran dan fungsi sebagai lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan semua daerah, terutama dalam pembuatan Undang- Undang Sektor. Banyak undang-undang yang dibuat antara Pemerintah dan DPR tidak sinkron dan tidak mengikutsertakan DPD yang secara emosional dan konstitusional seharusnya ada di dalamnya. Saat ini banyak undang-undang yang telah dibuat tanpa memperhatikan aspirasi, keinginan, dan kenyataan di daerah.
7. DPD sebagai lembaga yang dipergunakan sebagai penyeimbang antara

kepentingan Pusat dan daerah tidak mampu melaksanakan fungsi dan tugas konstitusional secara optimal. Hal ini mengakibatkan suara-suara daerah tidak didengar dan dipergunakan sebagai referensi dalam pengambilan keputusan politik di tingkat Pusat, akibatnya adalah munculnya kekecewaan di sejumlah daerah yang sebagian berkembang menjadi separatisme.

Bertitik tolak dari 7 (tujuh) indikator tersebut, maka sangat diharapkan kebijaksanaan Majelis Hakim MK mengabulkan seluruh permohonan pengujian materiil ini demi mengembalikan semangat demokrasi desentralistik yang menjadi warna UUD 1945 pasca perubahan. MK harus menghentikan *pengelabuan sistemik terhadap fungsi legislasi dari DPD* dengan memberikan kepastian tafsir terhadap Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945, sesuai rumusan yang terdapat dalam semua permohonan pengujian materiil ini.

V. PERNYATAAN PENUTUP

Konstitusi menempatkan DPD dalam kedudukan yang setara dengan DPR sebagai lembaga representasi. Namun kondisi faktualnya jelas berbeda dengan apa yang dimaksud oleh konstitusi. Dalam UU MD3 dan UU P3, kewenangan konstitusional DPD di bidang legislasi justru direduksi. Fakta-fakta yuridis yang ada jelas merupakan upaya inkonstitusional untuk memangkas kewenangan DPD di bidang legislasi yang dijamin oleh konstitusi karena dalam kedua undang-undang tersebut DPD hanya ditempatkan sebagai *co-legislator* di samping DPR.

Sifat tugasnya hanya menunjang terhadap tugas-tugas konstitusional DPR dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi. DPD tidak mempunyai kekuatan untuk mengusulkan, membahas, dan berperan dalam proses pengambilan keputusan. Padahal sebagai lembaga perwakilan politik, anggota DPD memiliki mandat *electoral* atau bahkan persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD, jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPR dan anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangan sebagai wakil rakyat daerah. Implikasi tidak diberikannya kewenangan legislasi kepada DPD adalah sebagai berikut.

Pertama, DPD akan menjadi lembaga perwakilan dengan mandat elektoral,

namun tanpa memiliki kewenangan untuk mengusulkan, membahas kebijakan nasional yang berkaitan dengan kepentingan daerah yang diwakilinya. Itu artinya, UU MD3 dan UU P3, telah menjadikan DPD sekedar sebagai lembaga perwakilan semu.

Kedua, mengingkari harapan dan mandat yang telah diberikan rakyat daerah, ketika mereka memilih wakilnya di DPD dalam Pemilihan Umum. Karena mereka berharap bisa mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan daerahnya dalam proses kebijakan nasional, yang berkaitan dengan negara dan daerah melalui wakilnya di DPD. Namun, anggota DPD dan yang mewakilinya tidak mempunyai kewenangan untuk mentransformasi aspirasi dan mandat tersebut menjadi produk kebijakan nasional.

Ketiga, pemangkasan kewenangan DPD akan menyulitkan terbangunnya *checks and balances* karena DPR tidak mempunyai penyeimbang dalam menjalankan fungsinya. Akibatnya, produk kebijakan nasional yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan politik menjadi kurang berkualitas.

Menyadari kondisi di atas seharusnya DPD dipulihkan kedudukannya sebagai lembaga representasi daerah. Sebagai lembaga representasi daerah, DPD seharusnya bisa menjalankan sepenuhnya mandat perwakilan karena semua anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum seperti halnya dengan anggota DPR. Proses pemilihan secara langsung oleh rakyat mempertegas bahwa DPD adalah lembaga perwakilan politik, bukan semata-mata utusan atau perwalian. Sebagai lembaga perwakilan politik, maka fungsi utama DPD adalah menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi daerah yang diwakilinya. Dan dalam menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi, dan aspirasi itu DPD seharusnya memiliki kewenangan legislasi terhadap RUU tertentu. Selaku lembaga konstitusi DPD harus pula mendapatkan kehormatan, harus mendapatkan (*de eere*) yang menjadi hak dan kewenangan konstitusionalnya. Pepatah Belanda mengatakan, "*Eere wien eere toekomst.*"

Berdasarkan keterangan dan argumentasi tersebut di atas, Pemohon dapat menyimpulkan bahwa UU MD3 dan UU P3 bertentangan dengan UUD 1945 karena telah mereduksi kewenangan konstitusional Pemohon dalam pembentukan

undang-undang.

Bahwa Pemohon juga memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU MD3 dan UU P3 terhadap UUD 1945 karena Pemohon yang dalam hal ini bertindak mewakili Lembaga Negara (DPD) menganggap kewenangan konstitusionalnya dirugikan akibat berlakunya ketentuan materiil UU MD3 dan UU P3. Kerugian konstitusionalnya yang dimaksud oleh Pemohon adalah Pemohon merasa tereduksi kewenangannya dalam proses legislasi.

Berdasarkan keterangan dan argumentasi sebagaimana diuraikan dalam kesimpulan ini, Pemohon memohon kepada yang Majelis Hakim MK yang memeriksa dan mengabulkan permohonan pengujian materiil UU MD3 dan UU P3 terhadap UUD 1945, sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menerima dan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
3. Menolak Keterangan Pemerintah dan DPR sepanjang yang bertentangan dengan alasan permohonan (*posita*) Pemohon;

Namun demikian, apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

LAMPIRAN RINGKASAN DAN TANGGAPAN TERHADAP FAKTA-FAKTA PERSIDANGAN

A. PENDAPAT AHLI MENGENAI ISU KONSTITUSIONAL:

1. Ahli HM. LAICA MARZUKI dalam Sidang Panel MK tanggal 1 November 2012, ada intinya menyatakan:
 - Kewenangan DPD untuk “Dapat Mengajukan” RUU harus diartikan sebagai kehendak dari DPD. Manakala DPD tidak menggunakan pilihannya, maka hal tersebut merupakan *rechtsverwerking*, yang berarti melepaskan hak. Namun hal tersebut terletak pada kehendak DPD sendiri. DPD sendiri yang menentukan pilihan konstitusional yang bakal diambil, bukan pihak lain.

- Kata Ikut Membahas RUU mengandung makna partisipan. DPD merupakan constitutional participant dalam pembahasan Undang-Undang. Oleh karena itu, DPR dan Pemerintah tidak boleh memodifikasi, tidak boleh mereduksi, tidak boleh membatasi, tidak boleh menyimpangi, apalagi menegasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU.
- Secara konstitusional hanya ada 3 RUU yang bakal dibahas menjadi Undang-Undang, yakni RUU DPR dalam konstitusi dinamakan usul dari DPR, artinya dikatakan usul RUU yang diajukan DPR itu belum merupakan produk dari DPR. Kemudian RUU dari Pemerintah dan RUU dari DPD. RUU produk DPD yang diberikan konstitusi, yang merupakan constitutional given tidak boleh dihilangkan atau dilebur menjadi RUU produk DPR.

Tanggapan Terhadap Keterangan Ahli:

Berdasarkan keterangan Ahli, terbukti bahwa kewenangan DPD untuk “Dapat Mengajukan” dan “Ikut Membahas” RUU tertentu sebagaimana dijamin di dalam Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 merupakan kewenangan legislasi yang melekat pada DPD dan tidak dapat dikurangi atau disimpangi oleh ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam suatu Undang-Undang, dalam hal ini adalah UU MD3 dan UU P3.

Berdasarkan pendapat ahli tersebut, Pemohon dapat menyimpulkan bahwa dua hal terkait dengan penafsiran Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945. Pertama, menyangkut soal kata dapat di dalam UUD 1945, berarti bahwa pengajuan RUU yang terkait dengan kewenangan DPD, tergantung kepada kehendak DPD sendiri. Dengan demikian, dengan kata “dapat” tersebut memberikan pilihan bagi DPD untuk menggunakan kewenangan konstitusionalnya untuk mengajukan atau tidak mengajukan suatu RUU.

Kedua, frasa ikut membahas harus dimaknai bahwa DPD harus turut serta dalam membahas RUU yang terkait dengan kewenangannya sehingga DPR maupun Pemerintah tidak boleh mereduksi, menyimpangi, membatasi, memodifikasi, apalagi menegasikan kewenangan tersebut. Pendapat tersebut menguatkan dalil Pemohon bahwa frasa “Ikut Membahas” dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 harus diartikan sebagai satu kesatuan

nafas keterlibatan Pemohon secara penuh dalam semua proses pembahasan RUU tertentu dengan derajat kewenangan yang sebanding dengan DPR dan Presiden. Oleh karena itu, frasa “ikut membahas” dalam pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 haruslah dimaknai bahwa sepanjang menyangkut RUU yang terkait dengan kewenangan Pemohon, baik RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau Pemohon maka kewenangan Pemohon dalam membahas RUU tersebut setara dengan Presiden dan DPR.

Selanjutnya, ahli juga menyatakan bahwa RUU DPD itu sebagai satu kenyataan tersendiri tidak boleh dilebur menjadi RUU DPR, tetapi harus dilihat sebagai suatu kesatuan yang utuh sebagai sebuah konsep dengan segala latar belakang naskah akademiknya. Hal ini sekali lagi menguatkan dalil Pemohon bahwa sudah seharusnya RUU yang diajukan oleh Pemohon akan tetap menjadi RUU asal Pemohon meskipun pengajuannya tetap diserahkan terlebih dahulu kepada DPR. Penggantian usul RUU dari Pemohon menjadi usul RUU DPR dalam Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan (4) UU MD3 merupakan bukti nyata bahwa ketentuan-ketentuan tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945. Jika RUU dari Pemohon langsung berubah menjadi RUU milik DPR, maka pertanyaannya, bagaimana mengukur kinerja yang dilakukan oleh DPD dalam hal menjalankan fungsi legislasinya? Selain itu, bagaimanakah ukuran pertanggungjawaban DPD kepada daerah, karena penyerapan aspirasi dan kepentingan daerah yang dilakukannya harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan di tingkat nasional atau dalam bentuk produk Undang-Undang? Pertanyaan-pertanyaan tersebut patut muncul karena dengan demikian maka bentuk kinerja DPD akan menjadi semu.

Bahwa implikasi lebih jauh dari ketentuan tersebut adalah bahwa masyarakat, daerah, bangsa, dan negara tidak akan pernah tahu apa yang telah dan akan diperjuangkan Pemohon dalam melaksanakan kewenangan berdasarkan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 karena setiap RUU yang diajukan Pemohon telah diubah menjadi RUU dari DPR. Inilah sebabnya Pemohon mengajukan kedua Undang-Undang tersebut untuk diuji materil. Uji materil yang dimohonkan ini tidak bermaksud untuk mereduksi

kewenangan DPR atau Presiden. Permohonan ini sesungguhnya merupakan perwujudan komitmen dari DPD dalam turut serta memperbaiki tatanan ketatanegaraan bangsa ini sehingga negara ini dapat terurus secara tepat dalam rangka terakselerasinya pencapaian tujuan negara seperti termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.

Pemohon sepenuhnya sependapat dengan pernyataan Ahli bahwa selaku lembaga konstitusi DPD harus pula mendapatkan kehormatan, harus mendapatkan "*wien eere toekomst*" Berikan kehormatan kepada yang berhak. Oleh karena itu, sudah seharusnya bahwa kewenangan legislasi yang telah nyata-nyata dijamin di dalam UUD 1945 harus diberikan kepada DPD.

2. Ahli M. FAJRUL FALAAKH dalam Sidang Panel MK tanggal 1 November 2012, pada intinya menyatakan:
 - Telah terjadi kekacauan konstruksi konstitusional di dalam UU MD3 dan UU P3 atas Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945. Kekacauan konstitusional yang dimaksud terjadi dari tahap awal, yaitu perencanaan sampai dengan tahap akhir proses pembentukan suatu Undang-Undang.
 - Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945 sebetulnya merupakan model pembagian kerja atau sebuah job deskripsi konstitusional di dalam bidang legislasi di antara DPR, Presiden, dan DPD untuk RUU tertentu. Pembagian kerja ini juga menyangkut proses tahapan dan manajemen legislasi antara DPD dengan DPR dan Presiden. DPD melaksanakan fungsi legislasi bersama DPR dan Presiden.
 - Penyebutan RUU yang berasal dari DPD sebagai usul RUU, jelas tidak tepat. Pasal 21 UUD 1945 menggunakan istilah usul RUU hanya untuk anggota DPR, sementara istilah RUU dari DPD sudah produk final. Oleh karena itu, juga maka RUU yang berasal dari DPD tidak bisa diberlakukan sebagaimana usul RUU dari anggota DPR yang masih harus diutak-atik, diharmonisasi, dan dilakukan pembulatan konsepsi oleh badan legislasi di DPR. Hal tersebut menurunkan derajat kelembagaan DPD yang sudah ditetapkan oleh konstitusi. Selain itu, ketentuan mengenai berubahnya status RUU DPD menjadi RUU usul dari DPR apabila disetujui Rapat Paripurna DPR, memberi bobot rendah kepada RUU dari DPD.

Padahal semua anggota DPD dipilih langsung dengan model distrik per anggota majemuk multimember distrik electoral system. Baik DPR maupun DPD adalah lembaga perwakilan dan keduanya adalah lembaga yang memegang fungsi legislasi, tiba-tiba kalah berhadapan dengan lembaga Presiden-eksekutif, di negara presindesial lagi, yang seharusnya eksekutif terpisah dari legislatif.

- Pada Tahap pembahasan RUU, dikatakan RUU dibahas oleh DPR dan Presiden, tetapi pada Pasal 65 ayat (3) UU P3 Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Ketentuan ini tidak sinkron dan memberi ketidakpastian mengenai keterlibatan DPD dalam pembahasan. Dengan sendirinya tentu bertentangan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.
- Mengenai DIM, pada tahap DIM mestinya DPD ikut, sehingga mengeluarkan DPD pada tahap DIM ini menjadi tidak tepat. Kalau kekhawatiran DPD dalam tahapan DIM ini dipandang menambah, merecoki Pemerintah karena sudah 8 atau 9 fraksi membuat DIM, yang harus dirubah adalah kebiasaan di DPR setidaknya ketika berhadapan dengan Pemerintah. Jangan disodorkan kepada Pak Mualimin 9 DIM dari DPR, tetapi DPR harus menyelesaikan DIM di internal sendiri dahulu, baru keluar satu sikap keputusan lembaga berupa 1 DIM. Dengan demikian, ke depan DIM-nya hanya 3 atau malah 2 sebetulnya kalau RUU dari Presiden, DIM dari DPR dan DPD RUU dari DPD DIM-nya dari Presiden dan DPR.
- Ketentuan di Pasal 147 ayat (7) UU MD3 adalah rumusan yang tidak bertanggung jawab. Dengan segala hormat, termasuk tidak bertanggung jawab kalau DPD tidak ikut dalam Pembahasan RUU, terlebih kalau RUU tersebut berasal dari DPD. Jadi rumusan seperti ini lebih baik tidak ada.
- Berdasarkan prinsip Presidensialisme, yaitu eksekutif terpisah dari legislatif dan prinsip bahwa keterwakilan daerah tidak ditundukkan kepada Presiden-eksekutif yang seolah-olah menjadi pemilik negara kesatuan. Maka kemungkinan pertama, yaitu DPD dan DPR versus Presiden seharusnya dimenangkan DPD dan DPR. Sedangkan berdasarkan prinsip desentralisasi atau menolak sentralisasi, maka kemungkinan kedua, yaitu DPD

dan Presiden versus DPR seharusnya dimenangkan DPD dan Presiden untuk dan atas nama negara kesatuan.

Tanggapan Terhadap Keterangan Ahli:

Berdasarkan keterangan ahli tersebut, maka Pemohon menyimpulkan pengujian materiil terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 ini adalah mutlak diperlukan untuk mengakhiri segala kekacauan konstruksi konstitusional terhadap tata kelembagaan perwakilan di Indonesia, khususnya yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD yang terdapat di dalam Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945. UU MD3 dan UU P3 telah menginterpretasikan ketentuan Pasal-Pasal dalam UUD 1945 yang terkait dengan kewenangan legislasi DPD secara tidak komprehensif karena secara keliru mengatur bagaimana hubungan kerja antara DPR dan DPD, baik dalam penyusunan maupun dalam pembahasan RUU serta pelaksanaan tugas dan wewenang lainnya. Ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 tersebut tidak sesuai dengan semangat pembentukan DPD dalam UUD 1945.

Sebagai sebuah institusi politik, DPD hampir bisa dikatakan sebagai lembaga Negara yang betul-betul sumir. Dengan kewenangan yang dibonsai habis-habisan di dalam UU MD3 dan UU P3 wajar jika banyak pihak mengatakan bahwa keberadaan DPD tidak lebih dari sekedar staf ahli DPR yang bertugas memberi masukan dan pertimbangan belaka tanpa implikasi politis apa-apa bagi kepentingan yang diwakilinya.

Dengan kondisi seperti itu, sekiranya Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 tidak memberi wewenang ikut membahas RUU tertentu, DPD tidak hampir tidak berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya dalam fungsi legislasi. DPD tidak lebih dari pelengkap penderita dalam konfigurasi politik keparlemenan di Indonesia. Meminjam istilah Moh. Mahfud, MD dalam bukunya *Perdebatan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 68, DPD hanya sebagai lembaga formalitas konstitusional belaka.

3. Ahli **YULIANDRI** dalam Sidang Panel MK tanggal 1 November 2012, pada intinya menyatakan:

- Ada tiga lembaga yang memiliki tugas dan kewenangan dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu Presiden, DPR, dan DPD. UUD 1945 juga memberikan ketegasan bahwa ada tiga tahapan umum yang dipakai dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu tahap pengajuan rancangan, tahap pembahasan rancangan, dan tahap pengambilan keputusan atau pemberian persetujuan.
- Beberapa kata kunci yang terdapat dalam UUD 1945:
 1. Pada tahap pengajuan, ada empat istilah yang sering dipakai: (1) Presiden berhak, (2) DPR memegang kekuasaan membentuk dan seterusnya. (3) Anggota DPR berhak mengajukan dan seterusnya, dan (4) DPD dapat mengajukan dan seterusnya.
 2. Pada tahap pembahasan ada dua istilah: (1) setiap perUU dibahas oleh DPR dan Presiden, dan (2) DPD ikut membahas.
 3. Pada tahap pengambilan keputusan sekalipun merupakan tahapan tersendiri, namun merupakan bagian yang tak terpisahkan dari tahap pembahasan, sebagaimana yang diatur oleh Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.
- Penafsiran istilah-istilah dalam UUD 1945 tersebut:
 1. Penafsiran istilah dalam pengajuan RUU.
 - 1) Istilah "Presiden berhak", berarti Presiden berwenang mengajukan RUU. Secara istilah, hak diartikan milik, kepunyaan, dan kewenangan atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu. Dengan demikian, hak Presiden sebagaimana dimaksud oleh Pasal 5 dapat diartikan sebagai kewenangan Presiden untuk mengajukan RUU kepada DPR.
 - 2) Istilah "DPR memegang kekuasaan" berarti DPR berhak dan berwenang mengajukan RUU. Dengan demikian, DPD secara kelembagaan mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang.
 - 3) Istilah "DPD dapat mengajukan", berarti bahwa boleh mengajukan RUU. Kata dapat sepadan dengan kata mampu, sanggup, bisa, boleh atau mungkin dimana kata tersebut diartikan sebagai kesanggupan diri untuk melakukan sesuatu, bisa juga diartikan demikian. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dapat mengajukan berarti boleh atau tidak boleh mengajukan RUU

sesuai dengan kemampuan dan kesanggupannya, sepanjang DPD sanggup. Oleh karena itu, terkait dengan Undang-Undang yang menjadi kewenangannya, maka selama itu pula hak itu dilaksanakan oleh DPD secara kelembagaan. Dengan demikian, istilah dapat bermakna hak untuk mengajukan RUU.

2. Penafsiran istilah dalam tahap pembahasan dan persetujuan. Di dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945, ada istilah “DPD ikut membahas”. Kata Ikut harus diartikan sebagai menyertai atau melakukan sesuatu sebagaimana yang dikerjakan oleh orang lain. Maka sesuai dengan pengertian tersebut, kata ikut tidak dapat dimaknai sebagai sesuatu yang bersifat boleh atau tidak, dimana keikutsertaanya itu tidak memengaruhi. Kata ikut dimaknai sebagai hak DPD untuk ikut dalam pembahasan RUU sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Selain itu, kata ikut juga tidak dapat dijadikan alasan untuk mensubordinasi DPD di bawah DPR dalam pembahasan Undang-Undang. Oleh sebab itu, kewenangan DPD untuk membahas RUU tidak dapat dibatasi hanya pada rapat tertentu saja, seperti halnya terlibat dalam pembahasan tingkat I saja, tetapi semua tahapan pembahasan tersebut harus termasuk juga dalam bagian persetujuan atau pengambilan keputusan. Sebab persetujuan atau sebuah RUU merupakan bagian tidak terpisah dari tahapan pembahasan. Persetujuan merupakan akhir dari proses pembahasan.”
- Materi yang diajukan Presiden adalah RUU, sedangkan materi yang diajukan oleh DPD juga RUU. Sementara materi yang diajukan oleh anggota DPR adalah Usul RUU. RUU jelas berbeda dengan Usul RUU sebab sebuah usulan tidak dapat disebut sebagai RUU sebelum disetujui oleh lembaga yang mengajukannya.

Tanggapan Terhadap Keterangan Ahli:

Berdasarkan pernyataan Ahli tersebut, maka sudah sangat jelas bahwa ketentuan- ketentuan di dalam UU MD3 dan UU P3 lahir atau dibentuk dari sebuah tafsir yang tidak tepat atas ketentuan di dalam UUD 1945.

Ketentuan yang dimuat dalam UU MD3 dan UU P3 dapat dikualifikasikan telah menyalahi maksud dari ketentuan Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan dalil-dalil yang telah Pemohon kemukakan di dalam permohonan, terdapat sangat cukup alasan untuk mengatakan bahwa kedua Undang-Undang tersebut telah mensubordinasi DPD di bawah DPR. Dengan menentukan bahwa RUU hanya dapat berasal dari Presiden dan dari DPR, artinya menutup peluang bagi DPD untuk mengajukan RUU. Dengan begitu, kedudukan DPD yang memiliki hak mengajukan ujian Undang-Undang telah dinegasikan.

Selanjutnya, ahli Yuliandri berpendapat bahwa:

“ Agar norma UUD 1945 dapat dilaksanakan secara konsisten, maka keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU tertentu tidak perlu dibatasi hanya sampai pembahasan tingkat I saja. Melainkan DPD berhak untuk terlibat pada semua tahapan, terutama dalam pengambilan keputusan atau persetujuan bersama. Membatasi keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU hanya sebatas pada tahap I dan tidak melibatkan DPD pada proses selanjutnya adalah bertentangan dengan makna apa yang kita tafsirkan tadi dari ketentuan Pasal 22D ayat (2) dan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.”

“ Baik UU MD3 maupun UU P3 semestinya memposisikan DPD sebagai suatu lembaga yang setara dengan DPR dan Presiden terkait hak mengajukan, membahas, dan menyetujui bersama sebuah RUU menjadi Undang-Undang, sebab begitulah tafsir yang dikehendaki oleh UUD 1945.”

Tak terbantahkan, penguatan fungsi legislasi DPD menjadi ujian sesungguhnya *political will* pelaku politik di negeri ini. Bagaimanapun juga, agar DPD tidak menjadi lembaga yang sia-sia belaka keberadaannya maka diperlukan langkah-langkah strategis untuk dapat mengubah eksistensi DPD dari lembaga sekedar “ada” itu menjadi lembaga yang benar- benar ada dengan kesejatian.

Langkah-langkah strategis tersebut antara lain dapat dilakukan dengan membekali DPD dengan kewenangan legislasi yang efektif. Tanpa menguatkan fungsi legislasi, kehadiran DPD sebagai representasi kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional akan kehilangan maknanya yang hakiki.

4. Ahli **HESTU CIPTO HANDOYO** dalam Sidang Panel MK tanggal 1 November 2012, pada intinya menyatakan:
 - UU MD3 dan UU P3 tidak taat pada norma konstitusional dalam menafsirkan makna fungsi legislasi DPD sebagai tercantum dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.
 - Mekanisme *checks and balances* yang dikehendaki oleh para penyusun amandemen UUD 1945 luput dari sasaran karena politik Perundang-Undangan yang dipilih oleh DPR dan Presiden.
 - UU MD3 dan UU P3 menafsirkan Frasa RUU dalam Pasal 22D UUD 1945 menjadi frasa usul RUU DPD dan RUU DPD berubah wujud, bermetamorfosa menjadi RUU DPR. Hal ini adalah tidak tepat karena dengan posisi yang demikianlah maka posisi RUU DPD disamakan dengan posisi usul RUU dari anggota DPR, komisi gabungan komisi atau alat kelengkapan. DPD sebagai lembaga tinggi negara disejajarkan dengan anggota komisi gabungan komisi atau alat kelengkapan DPR. Artinya, apa yang dirancang dan digagas oleh para pembentuk UUD 1945 Amandemen mempergunakan, memunculkan DPD untuk melaksanakan *checks and balances* tidak dilaksanakan dengan konsekuen, bahkan hanya semata-mata disejajarkan dengan alat kelengkapan DPR.
 - Fraksi yang sejatinya bukan alat kelengkapan DPR justru memegang porsi kewenangan yang menentukan dalam pembahasan setiap RUU. Dalam praktiknya, praktik legislasi telah mengubah norma konstitusional, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama berubah menjadi setiap RUU dibahas oleh fraksi-fraksi dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Seharusnya pembahasan di tingkat fraksi harus selesai di dalam tubuh DPR.

Tanggapan Terhadap Keterangan Ahli:

Pendapat ahli menguatkan dalil-dalil Pemohon bahwa telah terjadi kesalahan sistemik dalam UU MD3 dan UU P3 karena jelas kedua Undang-Undang tersebut telah mengamputasi kewenangan legislasi DPD. Karena itu, kedudukan DPD hanya bersifat penunjang atau '*auxiliary*' terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai '*co-legislator*', dari pada '*legislator*' yang sepenuhnya. DPD diperlakukan sebagai mitra junior DPR dengan hak-hak terbatas. Kewenangan hanya sebatas mengajukan usulan kepada DPR dan melakukan pembahasan usulan DPD dengan DPR dan Pemerintah pada tahap awal pembicaraan tingkat pertama, memberikan pertimbangan yang diberikan dalam bentuk tertulis, serta melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang undang.

Pada tingkat penyusunan RUU, selama ini, tidak ada kejelasan terhadap RUU yang telah diajukan oleh DPD RI tersebut, baik mengenai pembahasan maupun hasilnya. Ada beberapa RUU yang tiba-tiba berubah judulnya, namun isinya sebagian besar berasal dari RUU yang disampaikan oleh DPD tanpa disertai pembahasan dengan DPD. Sebagian besar RUU yang lainnya tidak ada tindaklanjutnya. Di samping itu, UU MD3 dan UU P3 telah mereduksi kewenangan legislasi DPR menjadi setara dengan kewenangan legislasi komisi, gabungan komisi, bahkan anggota DPR. Tidak cukup sampai disitu, kedua Undang-Undang tersebut mendistorsi RUU usul DPD menjadi RUU usul DPR. Hal tersebut tentu menciderai logika ketatanegaraan karena telah mengkooptasi DPD RI menjadi lembaga negara yang kedudukannya sub-ordinat di bawah DPR.

Anomali juga terjadi di dalam pengaturan UU MD3 dan UU P3 dengan melibatkan fraksi di DPR dalam pembahasan RUU, karena kehadiran fraksi tidak pernah disebut dalam UUD 1945. Sebaliknya, pihak yang hadir dan terlibat dalam pembahasan RUU seharusnya adalah lembaga negara sebagaimana yang disebut dalam UUD 1945 (DPR, DPD, dan Presiden), namun hal ini justru tidak diatur dalam UU MD3 dan UU P3. Ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 20 Ayat (2) dan Pasal 22D

Ayat (2) UUD 1945 karena seharusnya setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, bukan oleh Fraksi dan Presiden.

Permasalahan fraksi ini pula diakui oleh Pemerintah sebagai satu permasalahan di dalam pembahasan RUU, sebagaimana dikemukakan oleh Endang Kusuma Yadi di dalam sidang panel MK, sebagai berikut:

“ Sampai saat ini, Pemerintah juga merasakan bahwa pembahasan di DPR antara Pemerintah dengan fraksi-fraksi seperti tidak sesuai dengan konstitusi dan tidak mendorong pencapaian fungsi legislasi yang tepat. Menurut Pemerintah, pembahasan Undang-Undang akan menjadi sangat ideal bila dari DPR hanya ada satu suara DPR, bukan suara fraksi-fraksi versus satu suara dari Pemerintah. Jadi, pembahasan yang dilakukan betul-betul berjalan antara Presiden dengan DPR. Bukan antara Presiden dengan fraksi-fraksi ditambah dengan DPD sesuai dengan materi muatan RUU yang akan dibahas.”

5. Ahli **ANDI IRMANPUTRA SIDIN** dalam Sidang Panel MK tanggal 22 November 2012, pada intinya menyatakan:

- Berdasarkan teori terbentuknya sebuah negara, negara itu terbentuk karena tiga unsur utama atau tiga subjek utama atau subjek kohesif yang tidak bisa saling meniadakan satu sama lainnya, yaitu rakyat, wilayah, dan Pemerintahan yang berdaulat. Nampaknya, antara Presiden, DPR, dan DPD, sesungguhnya adalah bagian dari warisan subjek atau unsur terbentuknya negara itu, yang merupakan bagian dari sejarah itu sendiri. Presiden itu sesungguhnya adalah ahli waris dari unsur Pemerintahan yang berdaulat dalam terbentuknya suatu negara. Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan, DPR sendiri lahir dari hak-hak rakyat itu sendiri untuk mengatur dirinya guna melahirkan *demos* dan *cratein*. Sementara itu, DPD itu berasal dari subjek atau unsur wilayah yang kemudian dalam sejarahnya mengalami fragmentasi dengan organisasi-organisasi mandiri, bahkan otonom guna mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Hal inilah kemudian, menjadikan wilayah berubah menjadi *cluster* yang disebut

daerah sebagai fiksi yang hidup, yang kemudian melahirkan entita perwakilan yang punya aspirasi yang harus didengar dan diakomodasi.

- DPD sama proporsionalnya, sama kedudukannya meski kewenangannya kemudian berbeda, tapi derajat pentingnya sama dengan Presiden dan DPR, ketika kita berbicara siapa yang berhak mengatur dan bagaimana mengurus negara ini secara tepat. Ketika subjek ini harus kumpul duduk bersama dengan kesetaraan kehormatan, tidak bisa dipostulatkan bahwa karena DPR juga punya wilayah, maka peran daerah sesungguhnya sudah terakomodasi dalam tugas dan wewenang DPR, seperti pendapat DPR, yang pasti kalau DPR adalah warisan dari subjek unsur rakyat sebagai syarat terbentuknya negara, maka basis perjuangan DPR adalah pasal-pasal konstitusi yang menyebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.
- Oleh karenanya, daerah tidak bisa di tempatkan sebagai figuran yang kemudian hanya DPR dan Presiden saja yang menjadi aktor utama dalam kebijakan nasional ini. Wilayah atau daerah juga sesungguhnya berhak untuk menyatakan dirinya adalah aktor utama yang bukan untuk menggeser kekuasaan Presiden dan/atau DPR, namun bersama-sama sebagai tiga unsur dasar negara untuk duduk bersama memikirkan kebijakan nasib negara ini dalam perjalanan kenegaraannya di masa datang.
- Kata dapat dalam mengajukan RUU dalam UUD 1945 itu tidak semata dapat dalam arti semantik, tapi dimaknakan bahwa dapat mengajukan RUU adalah sebuah hak subjektif DPD sebagai representasi wilayah tentunya dengan muatan objektif, maka RUU DPD layak menjadi acuan utama atau didahulukan bagi Presiden dan DPR dalam mengajukan usulan RUU yang sama.
- DPD ikut membahas sebuah RUU, tidak hanya ikut berdasarkan kemurahan hati Presiden dan DPR, tapi ikut membahas adalah sesungguhnya syarat formil sah nya sebuah RUU itu menjadi Undang-Undang. Dengan kata lain, misalnya DPD tidak ikut membahas, maka produk Undang-Undang tanpa dihadiri tiga pihak ini bisa dinyatakan sebagai Undang-Undang yang cacat secara formil, batal secara keseluruhan meski syarat persetujuan itu sudah terpenuhi oleh Presiden bersama DPR.

- Dan wajar tidaknya pula berdasarkan teori ini bahwa DPD bisa memberikan pertimbangan terhadap sebuah RUU yang sedang dibahas oleh Presiden dan DPR, maupun bakal yang disetujui oleh Presiden dan DPR untuk kemudian harus menjadi fokus perhatian Presiden dan DPR. Bahkan seandainya dalam hal ihwal penting atau genting menurut daerah yang sifatnya mendesak, maka DPD sesungguhnya bisa memberikan sifat memberikan pertimbangan yang sifatnya aktif, yaitu menghentikan sementara proses akhir persetujuan DPR dan Presiden, misalnya untuk RUU APBN atau APBN perubahan, atau RUU terkait lainnya dengan catatan waktu misalnya paling lama 60 hari, maka persetujuan menjadi milik kembali berdua, Presiden dan DPR.

Tanggapan Terhadap Keterangan Ahli:

Keterangan ahli ini penting dalam mendukung dalil Pemohon terkait dengan keikutsertaan DPD dalam pembahasan suatu RUU. Bahwa keikutsertaan DPD adalah esensial sehingga apabila tidak ada DPD dalam proses pembahasan maka Undang-Undang yang dihasilkan adalah cacat formil. Pada konteks inilah sesungguhnya bahwa kekuatan ikut membahas itu adalah kekuatan yang sesungguhnya bisa menganulir persetujuan yang dilakukan oleh Presiden dan DPR terhadap sebuah RUU. Presiden, DPR, DPD adalah pilar- pilar yang sama berdasarkan teori terbentuknya negara tidak bisa dihilangkan satu sama lain. Ikut membahas antara Presiden, DPR, dan DPD ini memiliki porsi yang sama.

Pemohon menyakini bahwa kata “ikut Membahas RUU” berarti ikut membahas seluruh tahapan pembentukan Undang-Undang, termasuk tahap persetujuan. Dengan demikian, Pemohon sependapat dengan ahli bahwa apabila DPD tidak dilibatkan di dalam poses pembentukan Undang-Undang tertentu, maka Undang-Undang tersebut tidak memenuhi syarat konstitusional.

Selanjutnya, ahli berpendapat bahwa selain kewenangan untuk ikut membahas RUU, DPD juga bisa diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan, baik aktif maupun pasif. Pertimbangan DPD tersebut

sebagai sebuah pertimbangan aktif yang bisa mensuspensi proses persetujuan itu, walaupun mungkin pada daluarsa tertentu misalnya 30 hari setelah atau 60 hari setelah pertimbangan itu, maka hak persetujuan itu kembali menjadi milik eksklusif Presiden dan DPR. Karena bagaimanapun tidak bisa juga dibenarkan ada lembaga yang memboikot proses persetujuan DPR dan DPD yang kemudian membuat proses itu menjadi terkunci tanpa bisa dibuka kembali. Ini yang kemudian menjadi alasan bahwa eksistensi daerah ketika memberikan pertimbangan tentunya tidaklah seperti yang dibayangkan dengan pertimbangan seorang konsultan kepada perusahaan yang mau dipakai atau tidak mau dipakai terserah.

6. Ahli **SALDI ISRA** dalam Sidang Panel MK tanggal 19 Desember 2012, pada intinya menyatakan:

- Pada sebagian negara *unitarist*, masalah yang seringkali dikemukakan sebagai penolakan atas sistem bikameral atau lembaga perwakilan berkamar jamak karena model ini lebih merupakan bawaan negara berbentuk federal. Namun demikian, pandangan ini amat lemah karena banyak negara yang berpola hubungan unitary memilih model lembaga perwakilan bikameral. Merujuk hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistant* adalah benar semua negara federal memilih sistem bikameral. Tetapi, setengah dari seluruh negara yang berbentuk *unitary*, terutama yang diteliti oleh institusi ini, ternyata menganut sistem bikameral. Misalnya negara kesatuan seperti Jepang, Filipina, dan Inggris lebih memilih model atau pola lembaga perwakilan dua kamar. Selain soal teknis legislasi, dikemukakan pula bahwa model bikameral kurang efisien dalam proses legislasi karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan Undang-Undang.

Tanggapan terhadap Keterangan Ahli:

Keterangan ahli ini sekaligus membantah dalil keterangan dari DPR dalam sidang panel MK yang menyatakan bahwa sistem parlemen bikameral hanya terdapat dalam negara yang menganut sistem parlementer.

Pandangan seperti itu adalah tidak tepat dan sudah tegas dibantah oleh ahli di dalam persidangan. Selain itu, mengacu kepada pendapat Prof Jimly Asshiddiqie, di dalam bukunya yang berjudul, "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia:", (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal 186-187, praktik bikameral sebenarnya tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk Pemerintahan, atau sistem Pemerintahan tertentu. Sistem bikameral tersebut merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia, dimana dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Artinya, perbedaan dari latar belakang sejarah atau tujuan yang hendak dicapai menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi sistem parlemen atau perwakilan rakyat pada suatu negara.

Selanjutnya, sebagaimana dikemukakan oleh M Ichsan Loulembah, di dalam artikel yang berjudul "Bikameral Bukan Federal", Sinar Harapan, (Edisi 08 Februari 2006), negara- negara besar yang makmur secara ekonomi dan maju secara politik jarang yang tidak menerapkan sistem bikameral. Kanada, Jerman, India, Italia, Jepang, Australia, Austria, Belanda, bahkan Malaysia dan Filipina memilih sistem ini. Artinya, tidak menjadi soal apakah negara tersebut berbentuk kesatuan atau federal.

Dengan dasar praktik seperti itu, memberikan kewenangan legislasi yang kuat kepada DPD sebagai bertentangan dengan prinsip NKRI adalah argumentasi yang tidak mempunyai dasar pijakan sama sekali. Oleh karena itu, argumentasi itu harus ditinjau ulang sehingga kehadiran DPD dapat memberikan kontribusi bermakna dalam sistem lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Jika tidak, DPD akan terus terjepit dalam situasi lemah secara wewenang namun berlimpah dari segi harapan dan aspirasi daerah.

Selanjutnya, ahli berpendapat:

- Masa perdebatan yang terjadi dalam proses perubahan UUD 1945, terutama terkait dengan kehadiran DPD, secara sederhana dapat dikatakan bahwa pengubahan konstitusi secara nyata menghendaki adanya kamar kedua selain DPR. Penolakan bahwa model yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945 bukan merupakan lembaga

legislatif bercorak bikameral lebih banyak hadir sebagai argumentasi yang muncul paska perubahan. Bahkan apabila dilacak secara cermat risalah perubahan UUD 1945, sejumlah kekuatan politik di MPR saat itu hadir dengan gagasan model legislasi yang dipraktikkan di Amerika Serikat. Menawarkan model bikameral bahkan dengan menyodorkan agar Presiden memiliki hak veto, namun apa pun basis argumentasi perbedaan itu menjadi tidak terbantahkan bahwa lembaga legislatif yang dihasilkan selama perubahan UUD 1945 bukan lagi lembaga legislatif berkamar tunggal.

- Merujuk hasil perubahan Pasal 22D UUD 1945 memberikan wewenang yang jauh lebih terbatas kepada DPD apabila dibandingkan dengan wewenang DPR karena desain itu hubungan DPR dan DPD tidak mungkin menciptakan pola relasi antarkamar yang dapat saling mengecek satu sama lainnya. Berdasarkan norma Pasal 22D UUD 1945 dan ditambah dengan sulitnya menjadi Anggota DPD, seorang peneliti dari *Australian National University*, Steven Sherlock, memberikan penilaian menarik. Menurutnya, DPD merupakan contoh tidak lazim dalam praktik Lembaga Perwakilan Rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi politik yang sangat tinggi. Kombinasi ini tambah Sherlock, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral di mana pun di dunia.
- Sebetulnya, berkaca pada praktik sejumlah negara, ketimpangan fungsi legislasi antarkamar di lembaga perwakilan bukan sesuatu yang baru. Namun, ketimpangan itu selalu diupayakan dengan memberikan kompensasi kepada kamar lain yang lemah. Pada model lembaga perwakilan rakyat bikameral, jika tidak berhak mengajukan RUU, Majelis Tinggi diberi hak konstitusional guna mengubah, mempertimbangkan, atau menolak sebuah RUU yang berasal dari Majelis rendah. Jika hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak menunda pengesahan RUU yang berasal dari Majelis rendah.

Tanggapan terhadap Keterangan Ahli:

Sejarah telah membuktikan bahwa sistem perwakilan unikameral yang dipraktikkan pada masa Orde Lama dan Orde Baru gagal memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Sebab, pada kedua masa tersebut, kepentingan daerah dikesampingkan sehingga lahir gejolak protes di berbagai daerah seperti Aceh dan Papua. Bahkan, mengarah kepada rangkaian pemberontakan dan gerakan separatis.

Oleh karena itu, pembentukan DPD semula dimaksudkan selain untuk mengakomodir aspirasi daerah juga dalam rangka mereformasi struktur parlemen menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem "*checks and balances*" yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

Bikameral merupakan bentuk pengejawantahan pembagian kekuasaan atau kewenangan yang menjadi ciri utama sistem demokrasi. Sistem bikameral tersebut pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters dalam bukunya *Modern Politics and Government*, edisi ke-6, (Macmillan Press Ltd., 2000), hlm. 190, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar. Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari sehingga mampu mencegah kolusi legislatif dan eksekutif.

Hal tersebut senada dengan pendapat Samuel C. Patterson dan Anthony bahwa sistem bikameral dapat mencegah lahirnya kekuasaan tirani, mayoritas maupun minoritas, di mana sejarah kelahirannya didasarkan pada dua pertimbangan utama. Pertama berkaitan dengan keterwakilan penduduk dan wilayah, dan kedua perlunya ada sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan

politik dibahas secara berlapis untuk kepentingan bangsa dan negara.

Selain itu, adanya dua majelis (*two-chambers*) akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Oleh karena itu, sistem dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan Undang-Undang yang cacat atau ceroboh.

Merujuk pada terminologi legislatif maka salah tugas paling penting dari sebuah parlemen adalah membuat peraturan Perundang-Undangan. Parlemen dalam satu konfigurasi sistem politik demokratis mensyaratkannya menjadi institusi inti sebuah negara yang demokratis. Hal ini karena keberadaan lembaga itu akan mempengaruhi bekerjanya sistem politik dan ketatanegaraan. Oleh karena itu, jika lembaga seperti DPD disebut sebagai bagian dari parlemen, sudah selayaknya tugas penting pembuatan Undang-Undang itu menjadi salah satu kerja inti DPD.

Kenyataannya, kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang amat terbatas sehingga tidak cukup memadai untuk disebut sebagai lembaga pembentuk undang-undang. DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. DPR tetap memegang posisi dan kewenangan yang lebih kuat, sedangkan DPD hanya dilengkapi dengan kewenangan yang bersifat tambahan, dan sebatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

DPD sebagai kamar kedua tidak mempunyai kewenangan yang cukup memadai untuk bisa mengontrol proses legislasi di DPR. Tetapi sebaliknya, DPR mempunyai kewenangan mengontrol secara penuh usulan RUU dan pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu yang menjadi kewenangannya. Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga Prof Jimly Asshiddiqie, di dalam makalahnya yang berjudul

“Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, menyatakan bahwa DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

Pengebirian tersebut terasa makin parah apabila ditambah dengan praktik legislasi yang terjadi dalam hubungan DPR dan DPD. Penyebab mendasar dan utama hal tersebut tidak adanya penafsiran yang objektif terhadap fungsi legislasi DPD. Kalaupun diturunkan ke tingkat Undang-Undang, sejumlah Undang-Undang yang pernah ada, baik Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, begitu juga Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tidak memiliki keinginan untuk menjadikan DPD sebagai lembaga legislatif. Terutama memberikan fungsi legislasi sebagai salah satu kamar di lembaga legislatif yang dihasilkan dari perubahan UUD Tahun 1945.

Selanjutnya, mengacu kepada pendapat ahli, konstruksi hukum Pasal 22D UUD 1945 adalah fakta konstitusional yang tidak terbantahkan. Begitu pula hadirnya DPD sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan rakyat Indonesia menjadi fakta yang tidak terbantahkan pula. Dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945, frasa “ikut membahas” masih memungkinkan bagi DPD RI untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Optimalisasi peran DPD RI dalam fungsi legislasi dapat dilakukan dengan pengaturan di tingkat Undang-Undang sepanjang hal itu tidak menghilangkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 bahwa pembahasan dan persetujuan bersama dilakukan DPR dan Presiden. Pokok soal sekarang, bagaimana memberikan pemaknaan yang tepat atas kewenangan DPD, sehingga kehadirannya tidak menjadi sebuah lembaga yang berada pada posisi antara ada dan tiada. Setidaknya dapat dirasakan, terutama dalam fungsi legislasi sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

Selanjutnya ahli berpendapat:

- Dengan memberikan tafsiran yang tepat, wewenang DPD tidak hanya sebatas mengajukan dan ikut membahas, sebagaimana peran yang dilakukan oleh DPR dan Presiden. Bahkan apabila MK mau memberikan tafsir yang lebih progresif, apabila makna persetujuan dinilai sebagai konsekuensi dari pembahasan bersama, tidak keliru pula apabila DPD dilibatkan dalam proses pembentukan Undang-Undang sampai tahap persetujuan bersama.
- Sementara itu, jika ada keraguan bahwa proses legislasi yang melibatkan dua kamar, DPR dan DPD, serta ditambah dengan Pemerintah akan menjadikan proses tidak efisien, tidak perlu menjadi kekhawatiran berlebihan. Selain bisa dirancang desain yang menghentikan upaya menunda-nunda seperti Filibuster di Amerika Serikat, proses pembahasan yang dipraktikkan di DPR saat ini harus diperbaiki. Proses yang dimaksudkan di sini lebih pada pengalaman tidak terintegrasinya Daftar Inventarisasi Masalah. Selama ini, dalam pembahasan dengan Pemerintah, DPR selalu datang dengan DIM setiap fraksi, dengan pola itu posisi Pemerintah dalam pembahasan DIM bahkan diperhadapkan dengan DPR sebagai institusi, tapi lebih diperhadapkan dengan fraksi-fraksi di DPR.

Tanggapan terhadap keterangan Ahli:

Mengacu kepada keterangan ahli tersebut, memberikan pemaknaan baru yang lebih progresif terhadap DPD dalam proses legislasi sangat berpotensi menjawab kekhawatiran kita terhadap produk legislasi yang kian hari kian menurun kualitasnya. Tidak hanya kualitas, secara kuantitas jumlah Undang-Undang yang dihasilkan DPR dan Pemerintah juga kian menurun, misalnya selama Tahun 2010 hanya mampu menghasilkan 13 Undang-Undang, 2011 sebanyak 24 Undang-Undang, secara kuantitas jumlah itu jauh lebih sedikit apabila dibandingkan dengan Tahun 2008 dan 2009 misalnya. Dengan fakta itu, memberikan kewenangan legislasi

lebih dari apa yang dilakukan saat ini kepada DPD, berpotensi menghasilkan jumlah Undang-Undang yang lebih banyak.

Dalam hal ini, hanya MK yang dapat memberi pemaknaan baru lebih progresif terhadap fungsi legislasi DPD agar kamar kedua ini lebih berfungsi dan bermakna dalam penyelenggaraan negara. Dalam situasi seperti sekarang, berharap terhadap perubahan UUD 1945 hampir pasti menunggu waktu yang panjang dan melelahkan. Karenanya tanpa tafsir baru yang progresif dari MK, DPD tidak ubahnya seperti kerakap tumbuh di batu, hidup segan mati pun tidak mau.

7. Ahli **MARUARAR SIAHAAN** dalam sidang Panel MK pada tanggal 19 Desember 2012 pada intinya menyatakan bahwa:
- Ada untuk melihat permasalahan ini berdasarkan *doctrine of eclipse*. Jika diperhatikan, fungsi legislasi DPR yang berubah dalam perubahan pertama perbedaan atau jangkanya 2 tahun dengan perubahan atau terbentuknya DPD melalui perubahan ketiga. Tetapi perubahan itu tentu harus masuk ke dalam struktur konstitusi dan pasti akan mempengaruhi secara konseptual isi daripada pasal yang semula itu. Dampak sederhananya terhadap kecenderungan peraturan Perundang-Undangan, dia memiliki suatu dampak perubahan yang dikatakan tadi karena pasal-pasal yang sudah diputuskan MPR tidak boleh lagi dipermasalahkan, maka akan terjadi ada sedikit keganjilan. Karena ketika perubahan itu terjadi belakangan, *impact assessment* itu atau analisis dampaknya tidak dilakukan, apakah ada dampak daripada Pasal 22D terhadap Pasal 20 dan selanjutnya tentang Kewenangan Legislasi DPR ?. Menurut saya harus ada perubahan, harus ada pengaruh.
 - Bunyi Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang ditafsirkan hanya secara gramatikal dan kemudian tidak ditelusuri dengan baik, telah menyebabkan seluruh kewenangan DPD yang disebutkan dalam konstitusi justru dibatasi di dalam UU MD3 maupun UU P3.
 - Kedudukan DPD setara dengan DPR untuk mewujudkan *checks and balances* dalam proses pembentukan Undang-Undang. Dalam hal ini dari sudut *check and balance* juga istilah *check* atau mengawasi, istilah *balance*

untuk mengimbangi, juga merupakan suatu hal yang harus menjadi acuan karena di dalam kesepakatan MPR ketika mau mengadakan perubahan 5 kesepakatan itu, salah satunya adalah *checks and balances*. Kalau *checks and balances* ternyata tidak ditemukan berarti sebenarnya DPD yang dimaksudkan itu lepas apakah yang dimaksud tidak mau ada bikameral, tetapi yang muncul sekarang trikameral, tidak menjadi soal, tetapi apa kata konstitusi sebagai hukum tertinggi? Itulah yang harus ditafsir dan dijabarkan.

- Setiap tafsiran yang mencoba mengesampingkan norma konstitusi seperti itu yang ditemukan dengan pemaknaan yang hermeneutik tadi bertentangan dengan konstitusi. Norma-norma yang diuji di dalam perkara ini memang bertentangan dengan konstitusi sepanjang tidak memberi peran kepada DPD untuk membahas bidang yang oleh konstitusi ditentukan itu turut menjadi bagian yang harus menjadi wewenangnya.”

Tanggapan terhadap keterangan Ahli:

Adalah benar pendapat Ahli tentang dilanggarnya kewenangan legislasi DPD dengan adanya UU MD3 dan UU P3. Berdasarkan keterangan Ahli, yang kemudian dikaitkan dengan bukti-bukti, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa UU MD3 dan UU P3 telah membatasi kewenangan legislasi DPD sehingga menimbulkan kerugian konstitusional DPD.

8. Ahli **SHIDARTA** dalam sidang Panel MK pada tanggal 19 Desember 2012 pada intinya menyatakan bahwa:
 - Pada saat UUD 1945 versi paling awal muncul, posisi bahkan terminologi DPD jelas belum ada. Oleh sebab itu, mencari original intent tentang DPD berikut dengan fungsi-fungsinya dalam pembentukan peraturan Perundang-Undangan dengan mengacu pada konteks tahun 1945, akan sia-sia. Jelas tidak tepat untuk mengidentikan DPD dengan unsur utusan daerah pada saat itu, walaupun unsur ini pun sama-sama masuk di dalam majelis permusyawaratan rakyat.
 - Penafsir tekstual gramatikal akan mengatakan bahwa DPD ikut membahas RUUnya berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat

dan daerah, dan seterusnya itu sebagai sebuah lembaga ketiga yang sederajat dengan dua lembaga negara lainnya yang menjalankan proses pembahasan RUU sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20 UUD 1945.

- Dimasukkannya Bab VIIA tentang DPD dalam perubahan ketiga UUD 1945, harus dibaca sebagai penguatan posisi tawar daerah yang telah terpinggirkan selama ini. Kehendak inilah yang demikian kuat muncul dalam benak para anggota MPR ketika itu. Semangat dan intensi ini, menurut teorisasi hukum John Austin, merupakan sebuah *unity of will* dan perlu diingat bahwa *unity of enforcement in tales unity of will*. Kesatuan kehendak
- Ahli menyimpulkan bahwa dari ketiga level penafsiran baik secara tekstual-gramatikal, kontekstual-historikal, dan fungsional-teleologikal, pada hakikatnya tidak ada keraguan untuk menyatakan bahwa kedudukan dan fungsi DPD harus lebih diperkuat daripada yang selama ini berjalan.

Tanggapan terhadap keterangan Ahli:

Pemohon sependapat dengan keterangan Ahli bahwa sebagai lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi, sudah seharusnya DPD diperlakukan sejajar dengan DPR dan Presiden dalam hal kewenangan legislasi RUU bidang tertentu.

B. KETERANGAN AHLI TENTANG PENTINGNYA KEHADIRAN DAN PERAN DPD

1. Ahli **SITI ZUHRO**, pada intinya menyampaikan:

- Peran penting DPD-RI dalam konteks otonomi daerah sangat jelas, yaitu merepresentasikan aspirasi daerah. Meskipun belum maksimal, DPD relatif mampu membantu komunikasi antara pusat-daerah berkenaan dengan masalah yang dihadapi daerah, baik melalui sinergi dan *partnership* yang dilakukan dengan asosiasi-asosiasi Pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota.
- Dengan keterbatasannya, sebagai lembaga legislatif, DPD tidak memiliki mekanisme yang memadai. Selama periode 2009 dan 2012, institusi ini tetap berkinerja menyelesaikan tupoksinya. Sebagai wakil daerah,

DPD tidak hanya ditantang untuk merespons dan memperbaiki karut-marut yang dihadapi daerah tersebut, tapi juga harus ikut bertanggung jawab mengatasinya. Sejarah pemberontakan daerah yang terjadi tahun 1950-an bisa dijadikan pelajaran yang sangat berharga oleh para elite Pemerintah pusat dan daerah agar hal ini tidak terulang. Pelanggaran hukum yang dilakukan sejumlah daerah untuk menambah pendapatan asli daerah dan merebaknya kasus korupsi, baik di lembaga eksekutif, daerah, maupun DPRD, merupakan refleksi konkret minimnya pengawasan terhadap daerah.

- Apa yang kita harapkan dengan otonomi daerah dan hadirnya DPD adalah ini saatnya Indonesia membangun dari daerah, pentingnya membangun Indonesia dari daerah. Keberadaan DPD untuk mewakili kepentingan daerah dalam proses dan produk legislasi di tingkat pusat *legitimate*.
- Keberadaan DPD sebagai *vertical balance* mestinya difungsikan supaya kewenangannya tidak bersifat konsultatif. Aspirasi dan kepentingan rakyat daerah tidak boleh mandek dan harus diperjuangkan oleh DPD.
- Peran penting DPD adalah sebagai berikut:
 - DPD sangat mengharapkan dukungan publik dan kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam mendorong penguatan lembaga DPD. DPD memerlukan payung hukum untuk memperjelas jenis kelaminnya dan untuk melaksanakan fungsi dan perannya secara maksimal. Apa artinya kata representasi kalau tidak bisa dikonkretkan, baik secara institusi maupun individu, DPD akan menanggung beban politik yang luar biasa bila terus-menerus tidak mampu membuktikan tupoksinya sebagai badan legislatif yang berkewajiban mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam bentuk legislasi.
 - Sebagai perwakilan wilayah atau penyambung lidah rakyat daerah, DPD hadir untuk menjaga keragaman daerah agar karakteristik dan kekhasan yang dimiliki masing-masing daerah tetap menjadi kekayaan bagi Indonesia. Karena itu, DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan Pemerintahan daerah dan rakyat daerah dalam proses dan produk legislasi tingkat pusat. Menjaga keutuhan Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika tidak semudah membalikkan tangan, perlu membangun saling rasa percaya, juga membangun kelembagaan atau

yang kita istilahkan dengan rasionalitas politik untuk menghasilkan institusi politik yang berkualitas dan efektif. Karena itu baik Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah sama-sama mengemban dan melaksanakan amanat, mewujudkan kepentingan nasional yaitu menyejahterakan rakyat.

- Oleh karena itu pula, sudah saatnya kita menyudahi realitas kecelakaan Perundang-Undangan yang ada saat ini dengan menfungsikan DPD sebagai lembaga legislatif yang efektif yang menjalankan mekanisme *checks and balances* antara DPD dan DPR sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Kesetaraan kewenangan merupakan hal penting untuk memberikan kesempatan yang sama kepada kedua kamar dalam memperjuangkan kepentingan yang diwakili.
 - Cukup sudah apa yang dijalani DPD sebagai lembaga legislatif yang tidak memiliki satu kewenangan untuk ikut sampai tuntas mengantarkan aspirasi daerah. Fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem check and balances intraparlemen, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah. Kehadiran DPD untuk ikut mengurangi permasalahan dan memberikan jalan keluar serta mendorong kemajuan daerah sungguh sangat mendesak relevan dan signifikan dilakukan saat ini. Kuatnya tuntutan peningkatan peran DPD patut ditindaklanjuti mengingat besarnya harapan daerah agar DPD dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam memperjuangkan berbagai permasalahan otonomi daerah yang selama ini belum diakomodasi oleh DPR dan Pemerintah pusat.
2. Ahli **ANAK AGUNG GEDE NGURAH ARI DWIPAYANA**, pada intinya menyatakan:
- Problematika faktual yang dihadapi oleh DPD sebagai lembaga perwakilan yang memiliki mandat perwakilan dan dipilih melalui proses *electoral*, namun dengan kewenangan yang sangat terbatas. Rekonstruksi kewenangan DPD sebagai upaya untuk membuat demokrasi perwakilan kita semakin berkualitas.

- UU MD3 dan UU P3 merupakan upaya inkonstitusional untuk memangkas kewenangan DPD di bidang legislasi yang dijamin oleh konstitusi karena dalam Undang-Undang tersebut DPD hanya ditempatkan sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya hanya menunjang terhadap tugas-tugas konstitusional DPR, dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuatan untuk mengusulkan, membahas, dan berperan dalam proses pengambilan keputusan, padahal sebagai lembaga perwakilan politik, anggota DPD memiliki mandat electoral atau bahkan persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD, jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangan sebagai wakil rakyat daerah.
- Implikasi yang tidak diberikannya kewenangan legislasi kepada DPD adalah sebagai berikut.
 1. DPD akan menjadi lembaga perwakilan dengan mandat electoral, namun tanpa memiliki kewenangan untuk mengusulkan, membahas kebijakan nasional yang berkaitan dengan kepentingan daerah yang diwakilinya. Itu artinya UU MD3 dan UU P3, telah menjadikan DPD sekedar sebagai lembaga perwakilan asesoris.
 2. Mengingkari harapan dan mandat yang telah diberikan rakyat daerah, ketika mereka memilih wakilnya di DPD dalam Pemilu. Karena mereka berharap bisa mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan daerahnya dalam proses kebijakan nasional, yang berkaitan dengan negara dan daerah melalui wakilnya di DPD. Namun, anggota DPD dan yang mewakilinya tidak mempunyai kewenangan untuk mentransformasi aspirasi dan mandat tersebut menjadi produk kebijakan nasional.
 3. Pemangkasan kewenangan DPD akan menyulitkan terbangunnya checks and balances karena DPR tidak mempunyai penyeimbang dalam menjalankan fungsinya, akibatnya produk kebijakan nasional yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan politik menjadi kurang berkualitas.
- Sebagai lembaga representasi daerah, DPD seharusnya bisa menjalankan sepenuhnya mandat perwakilan karena semua anggotanya dipilih melalui Pemilu seperti halnya dengan anggota DPR. Proses pemilihan secara

langsung oleh rakyat mempertegas bahwa DPD adalah lembaga perwakilan politik, bukan semata-mata utusan atau perwalian. Sebagai lembaga perwakilan politik, maka fungsi utama DPD adalah menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi daerah yang diwakilinya. Dan dalam menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi, dan aspirasi itu DPD seharusnya memiliki kewenangan dalam legislasi budgeting dan pengawasan dalam bidang-bidang tertentu yang terkait dengan daerah.

- Keterlibatan DPD untuk dapat mengusulkan dan ikut membahas RUU itu menjadi penting karena:
 1. Merupakan aktualisasi dari fungsi representasi, dimana anggota DPD menyalurkan aspirasi suara rakyat di daerahnya. Dalam siklus kebijakan proses ini disebut dengan agenda setting. Dalam agenda setting, ada beberapa pertanyaan yang sering diajukan Undang-Undang apa yang perlu dibentuk, dirubah, mengapa Undang-Undang itu perlu dibentuk, untuk dirubah, apa urgensi dan relevansinya dalam pembentukan dan perubahan Undang-Undang itu?
 2. Dengan ikut membahas RUU, maka anggota DPD ikut terlibat dalam menyalurkan aspirasi yang dimandatkan kepadanya dan juga bisa mempengaruhi substansi rancangan undang-undang yang dibahas.
 3. Kehadiran DPD tidak hanya akan menjadi asesoris belaka, melainkan bisa secara sungguh-sungguh membuka saluran bagi munculnya berkembangnya gagasan baru dari aspirasi daerah dalam perumusan kebijakan nasional. Dengan demikian, kebijakan nasional akan semakin *legitimate* karena bisa mengakomodasi keragaman, kebhinekaan, dan sekaligus memperkuat ke-Tunggalikaan, keIndonesiaan. Sekiranya hal ini bisa diwujudkan, maka ketegangan hubungan pusat dan daerah bisa diminimalisir.
- Dengan dipulihkannya kewenangan mengusulkan dan membahas, maka DPD bisa menjadi penyeimbang dari DPR. Hal ini yang selanjutnya bisa menjamin mutu sebuah produk legislatif karena setiap Undang-Undang akan diperiksa dua kali oleh dua lembaga representasi. Dengan cara seperti itulah, kita semua juga mengambil bagian dan tanggung jawab dari upaya membuat demokrasi perwakilan kita semakin berkualitas.

3. Ahli **MASWADI RAUF** pada sidang Panel MK tanggal 19 Desember 2012, pada intinya menyatakan bahwa:
- Ide perkembangan ide tentang pembentukan DPD ini pada saat Reformasi politik yang terjadi setelah tumbanganya orde baru telah membuka peluang bagi rakyat Indonesia untuk melakukan demokratisasi, yakni usaha-usaha untuk menegakkan demokrasi dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Usaha-usaha itu berlangsung dengan cepat dan tanpa kendala yang berarti. Sehingga dalam waktu enam atau tujuh tahun dasar-dasar hukum untuk menegakkan demokrasi sudah terbentuk di Indonesia. Salah satu bentuk demokratisasi tersebut adalah pembentukan DPD sebagai lembaga legislatif yang berfungsi membentuk Undang-Undang.
 - Perlu dibentuk DPD dengan fungsi legislatif. Hal ini memperkuat keyakinan tim revisi Undang-Undang Susduk untuk memasukkan ketentuan tentang DPD dengan fungsi seperti itu. Pemerintah ternyata secara utuh berpendapat bahwa DPD yang merupakan lembaga legislatif perlu dicantumkan ke dalam draft RUU Susduk yang akan disampaikan ke DPR untuk pembahasan lebih lanjut.
 - Gagasan DPD sebagai bagian dari badan legislatif yang menjalankan fungsi legislatif telah coba disampaikan oleh Staf Ahli PAH 1 MPR ke PAH 1 MPR sebagai bahan yang akan diputuskan oleh Sidang Pleno MPR dalam proses amandemen UUD Tahun 1945. Para Anggota dari Staf Ahli PAH 1 MPR yang berasal dari berbagai disiplin ilmu yang bergerak di dunia akademis telah sepakat untuk membentuk DPD sebagai lembaga legislatif penuh.
 - Alasan perlunya DPD dilihat dari perkembangan sosial politik di Indonesia. Pandangan yang berkembang di dalam masyarakat tentang perlunya DPD sebagai lembaga legislatif telah disampaikan setelah bergulirnya reformasi di Indonesia, Peraturan Tahun 1998. Ada beberapa alasan dari perlunya DPD yang berperan sebagai lembaga legislatif penuh:
 1. Pengalaman selama Orde Baru menunjukkan bahwa Pemerintah pusat terlalu dominan, sehingga kepentingan daerah terabaikan. Memang negara kesatuan memberikan kewenangan yang besar kepada Pemerintah pusat. Namun, kewenangan tersebut sudah terlalu besar,

sehingga terjadi sentralisme yang berlebihan atau *excessive centralism*. Oleh karena itu, demokratisasi menuntut adanya otonomi daerah sebagai penyeimbang dari sentralisme yang dimainkan oleh Pemerintah pusat dalam negara kesatuan.

2. Pengalaman menunjukkan bahwa sentralisme yang berlebihan itu telah menimbulkan dampak buruk bagi negara dan bangsa Indonesia. Terjadi eksploitasi kekayaan alam di daerah secara berlebihan yang digunakan untuk kepentingan pribadi elit politik. Suara-suara daerah tidak didengarkan sama sekali, sehingga daerah tidak bisa berbuat banyak. Akibatnya adalah munculnya kekecewaan di sejumlah daerah yang sebagian berkembang menjadi separatisme. Dalam rangka menciptakan penyeimbang itu pulalah, DPD dianggap perlu dibentuk. Masyarakat merasakan perlu adanya lembaga pembuat keputusan di tingkat nasional yang berperan dalam pembuatan keputusan secara nyata. Dengan demikian, kepentingan-kepentingan dari berbagai daerah dapat disampaikan dan disalurkan sampai ke tingkat nasional oleh sebuah lembaga yang khusus untuk itu. Dengan adanya DPD, Pemerintah pusat dapat diingatkan mengenai berbagai kepentingan daerah yang perlu diperhatikan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa DPD yang berperan besar adalah bagian dari upaya untuk mempertahankan NKRI.

C. KETERANGAN SAKSI YANG MEMBUKTIKAN ADANYA PELANGGARAN KEWENANGAN KONSTITUSIONAL

1. Saksi **IRMAN GUSMAN**, dalam sidang Panel MK pada intinya menyatakan bahwa:
 - Kewenangan DPD yang terbatas masih belum dapat dioperasikan secara maksimal. Setidaknya sesuai dengan idealitas yang dicetuskan oleh para pejuang reformasi setelah sekian lama dinafikkan, diabaikan, bila tidak dapat dikatakan dihina oleh sentralisme kekuasaan di masa lalu ternyata kini masih tetap dikebiri atau dipasung dalam aktualisasi dan pelaksanaan praksisnya. Praksis tersebut sebenarnya sudah terjadi sejak mula diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan

MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dua produk regulatif yang telah ditetapkan, bahkan sebelum anggota DPD asli Pemilu pertama tahun 2004 dilantik. Kedua Undang-Undang tersebut karenanya bukanlah merupakan aspirasi sejati dari para wakil daerah dan akibatnya banyak hal yang luput dari kondisi konstitusional yang seharusnya terjadi. Inkonstitusionalitas itu membuat wewenang DPD dalam semua proses legislasi menjadi tidak terlaksanakan dengan baik. Bahkan bisa dikatakan termandulkan hanya lantang digaungnya, tapi kosong dalam gigitannya.

- Proses pembuatan Undang-Undang hampir sama sekali tidak menyentuh DPD. Begitu pun DPD hampir tidak pernah mendapat kesempatan dalam menyentuh proses penting yang menentukan hajat hidup orang banyak, hajat hidup masyarakat daerah.
 - Selanjutnya, terjadi perubahan di mana Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 berganti menjadi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 berganti menjadi Undang-Undang 12 Tahun 2011. Walau belum menyentuh mandat konstitusional yang digariskan ada kemajuan konsep keterlibatan DPD dalam law making process dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya. Namun, kemajuan kecil itu pun tidak dapat diimplementasikan karena ketidaksepakatan akan makna normatif dari kedua Undang-Undang baru tersebut di tingkat praksis.
 - DPD seolah sudah memperoleh wewenang, tetapi sesungguhnya tidak. Karena wewenang tersebut diikat dalam ruang-ruang aktualisasi tertentu dan terbatas saja. Begitu pun di kamar-kamar yang decisive, kamar dimana DPD bisa berlari kencang menuju masa depan membawa aspirasi saudara-saudara kita dari daerah dan dari seluruh pelosok tanah air ternyata tidak dapat kami masuki. DPD masih terpasung dan dari realitas yang ditegaskan oleh konstitusi karenanya kami berpendapat UU MD3 dan UU P3 sebenarnya masih bertentangan dengan konstitusi.
2. Saksi **ISRAN NOOR** dalam sidang Panel MK tanggal 19 Desember 2012 pada intinya menyatakan:

- Kerugian-kerugian yang diderita oleh daerah dalam hal ini DPD sebagai lembaga yang disebut DPD, tidak dapat atau tidak bisa menggunakan hak konstitusionalnya mengajukan RUU dan juga ikut membahas RUU yang menyangkut kepentingan-kepentingan daerah.
 - Pertama bahwa permohonan pengujian UU MD3 dan UU P3 adalah langkah hukum dan langkah konstitusional yang harus didukung oleh Pemerintah daerah. DPD dengan karakter kelembagaan perwakilan daerah-daerah, pada dasarnya memiliki representasi lebih kuat dan luas, sementara ruang lingkup kewenangan legal DPD tidak sesuai dengan tujuan reformasi struktural ketatanegaraan dengan sistem perwakilan bikameral yang mengharuskan adanya kewenangan legislasi lebih jelas, tegas, dan rinci.
 - Kedua, asosiasi Pemerintah kabupaten seluruh Indonesia sepakat dengan tujuan pengajuan Undang-Undang tersebut di atas bahwa Undang-Undang yang dimaksud telah mereduksi kewenangan DPD dengan tidak melibatkan lembaga negara ini dengan pengajuan maupun persetujuan RUU di tengah proses legislasi sekarang yang mengharuskan adanya peran DPD. Antara lain, RUU tentang Pemerintah daerah, RUU tentang pemilihan kepala daerah, RUU tentang desa dan lain-lainnya dalam proses legislasi.
 - Ketiga, asosiasi Pemerintah kabupaten seluruh Indonesia yang terus memperjuangkan realisasi otonomi daerah seluas-luasnya secara utuh dan bertanggung jawab, sangat berkepentingan untuk menyalurkan aspirasi daerah melalui DPD dalam proses legislasi yang menyangkut.
- Ikut membahas bersama DPR dan Pemerintah, dalam hal ini Presiden, RUU yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksudkan dalam huruf a, akan tetapi fungsi dan kewenangan DPD RI tersebut di atas, sejauh ini diperlakukan tidak setara dengan RUU, RUU inisiatif Presiden atau DPR-RI. Dengan diskriminatif atau di provinsi yang diwakilinya, sehingga sebagai bentuk tanggung jawab politik kepada konstituen, berkewajiban untuk memperjuangkan aspirasi daerah. Undang-Undang serta mekanisme dan prosedur yang menyangkut

kewenangan legislasi DPD seperti sekarang ini, jelas menjadi kendala bagi perwujudan tanggung jawab terhadap konstituen tersebut di atas.

- Kerugian-kerugian konkret yang dialami oleh Pemerintah kabupaten, Pemerintah kota karena DPD gagal dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan semua daerah ada banyak, terutama dalam pembuatan Undang-Undang Sektor. Banyak Undang-Undang yang dibuat antara Pemerintah dan DPR yang tidak sinkron dan tidak diwakili atau tidak tergambar di dalam perwakilan yang dimana DPD adalah keterkaitan yang secara emosional dan konstitusional tidak ada di dalamnya. Ini antara lain yang dialami. Oleh sebab itu, kalau kita melihat kenyataan-kenyataan yang ada dan saya lihat banyak Undang-Undang yang sedang dibuat, ini bisa saja terjadi hal yang sama, dimana aspirasi, keinginan, dan kenyataan di antardaerah ini tidak tergambar di dalam hasil Undang-Undang yang dibuat itu.
3. Saksi **I WAYAN SUDIRTA** pada sidang Panel MK tanggal 22 November 2012 pada intinya menyatakan bahwa:
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur hubungan kerja antara DPR dan DPD pada periode awal keanggotaan DPD tahun 2004-2009. Dalam Undang-Undang tersebut, belum sepenuhnya mengatur sejauh mana pelaksanaan tugas DPD sebagaimana amanat UUD 1945. UU tersebut, belum merinci hubungan kerja antara DPR dan DPD. Untuk itu, diperlukan mekanisme kerja DPR dan DPD, dilakukan pembicaraan DPR dan DPD mengenai mekanisme hubungan kerja DPR dengan DPD. Pada periode keanggotaan tahun 2004-2009, pembicaraan formal terkait mekanisme legislasi DPR/DPD telah diupayakan.
 - Pada tanggal 15 Desember 2006, Ketua DPD telah berkirim surat pada Wakil Ketua DPR untuk menjawab surat DPR tentang Usulan Materi Legislasi antara DPR/DPD yang perlu diatur lebih lanjut. Dalam pembicaraan antara pimpinan DPR dan DPD saat itu sebenarnya telah disepakati untuk membentuk satu tim kerja bersama yang disebut dengan tim 25. Keanggotaan tim 25 ini terdiri dari 14 orang Anggota DPR, dan 11 orang Anggota DPR yang diketuai oleh Ketua DPR, Bapak Sutardjo

Suryoguritno alm. Tim 11 DPD sementara itu dipimpin oleh Wakil Ketua DPD Bapak Irman Gusman pada saat itu. Sebenarnya telah menghasilkan suatu konsep yang disebut konsep membangun hubungan kerja yang harmonis antara DPD dan DPR. Konsep tersebut berisi usul DPD dalam rangka menyinergikan dan mengoptimalkan pelaksanaan tugas kedua lembaga. Namun hingga berakhir periode keanggotaan tahun 2004-2009, tim 25 tidak pernah bertemu guna membicarakan mekanisme kerja kedua lembaga, meskipun telah didorong terus oleh DPD, tetapi tidak ada tanggapan dari DPR.

- Hubungan kerja DPR dan DPD pada periode 2004-2009 mempunyai dinamika tersendiri, antara lain sebagai berikut.
 - Pertama, 20 RUU yang telah disampaikan DPD kepada DPR tidak pernah ada tindak lanjut, bahkan tidak ada keterangan dari DPR terkait dengan RUU dari DPD, padahal ketentuan mengatur bahwa setiap RUU yang disampaikan oleh DPD melalui sidang paripurnanya ke DPR, haruslah dibahas di paripurna DPR.
 - Kedua, dalam pembahasan dengan DPR, interaksi DPD dengan DPR sangat minim, semisal dalam pembahasan Perpu Nomor 03 Tahun 2005 tentang Perubahan UndangUndang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah misalnya. DPD diundang untuk memberikan pandangannya, setelah DPD menyampaikan pandangannya, rapat kemudian diskors sekedar untuk mempersilakan DPD meninggalkan ruang rapat. Sebagai satu contoh lain yang lebih menarik adalah DPR mengirimkan surat kepada DPD, agar DPD menyampaikan pandangan dan pendapat tentang RUU Perfilman pada tanggal 10 September 2009. Selanjutnya, DPD melalui keputusan DPD Nomor 30 DPD Tahun 2009 tentang Perfilman menyampaikan secara tertulis kepada DPR, yaitu pada tanggal 15 September 2009, akan tetapi RUU-nya sendiri justru telah disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009. Jadi, RUU sudah disahkan pada tanggal 8 September tetapi DPR baru minta pandangan DPD pada tanggal 10 September, ini sengaja kami sampaikan agar Majelis Hakim dapat memahami situasi yang demikian itu.
 - Ketiga, beberapa pembahasan RUU pada periode 2004-2009 sama sekali tidak melibatkan DPD. Ambil contoh seperti pembahasan Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Suatu materi yang sangat lekat dengan kepentingan daerah.

- Keempat, constrain waktu penyampaian pemberitahuan DPR kepada DPD, rata-rata pemberitahuan yang kami terima antara satu sampai tiga hari, bahkan kadang-kadang hanya beberapa jam sebelum acara dimulai pembahasan. Bergantinya Undang-Undang Susduk keUU MD3 sebetulnya membawa harapan bagi DPD untuk melakukan penataan hubungan kerja dengan DPR, tidak kurang-kurangnya komunikasi intensif dilakukan DPD dalam rangka memberikan pemahaman kepada DPR untuk ada pengaturan mekanisme kerja antara DPR dengan DPD. Diatur rinci dalam Undang-Undang, tidak diatur dalam mekanisme tata tertib DPR karena menyangkut hubungan antarlembaga. Sebagaimana kita ketahui dan perlu kami pertanyakan, apakah mungkin sebuah tata tertib, sebuah lembaga mengikat lembaga lain ketika lembaga lain tidak dimintakan persetujuan? Kalau itu diatur dalam tata tertib dan bukan dalam Undang-Undang. Sejak kehadiran UU MD3, hubungan antara DPR dan DPD, berlangsung secara evolutif, refleksi interaksi kelembagaan dalam sidang bersama, DPR dan DPD dalam rangka mendengarkan pidato kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus merupakan ciri yang positif. Pada tahun 2010, sidang bersama DPR, DPD dipimpin oleh Ketua DPR, kemudian tahun 2011 dipimpin oleh Ketua DPD, dan pada tahun 2012 kembali dipimpin oleh Ketua DPR.
- Kelima, konvensi yang juga sangat positif menyangkut pelaksanaan sidang Paripurna DPR dengan agenda penyampaian RUU APBN, beserta nota keuangan dan dokumen-dokumennya telah dimulai pada tahun 2010 yang lalu, dalam sidang Paripurna DPR yang dihadiri juga oleh seluruh anggota DPD. Berlangsung pula prosesi penyerahan dokumen nota keuangan dari Presiden kepada DPR yang disaksikan oleh Ketua DPD. Lalu kemudian Ketua DPR menyerahkan dokumen tersebut kepada Ketua DPD yang disaksikan oleh Presiden. Prosesi ini dilakukan terkait dengan tugas dan wewenang DPD dalam memberikan pertimbangan atas RUU APBN sebagaimana dimaksud oleh Pasal 154 UU MD3.

- Hubungan kerja DPR dan DPD di bidang legislasi yang meliputi keikutsertaan DPD dalam perencanaan, pengajuan, penyusunan, dan pembahasan RUU tindak lanjut, pandangan, dan pertimbangan atas RUU, serta pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang yang terkait dengan bidang tugas DPD masih belum terlaksana sebagaimana mestinya untuk memenuhi harapan daerah. Hingga saat ini, belum terbangun mekanisme kerja bersama DPR dan DPD di bidang legislasi.
- Upaya membahas mekanisme kerja antara DPR dan DPD terus berjalan walaupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 telah diganti dengan UU MD3. Pada tanggal 3 Mei 2010 dilaksanakan pertemuan konsultasi Pimpinan DPD dan Pimpinan DPR. Dalam pertemuan tersebut disepakati, dibahas dalam tim kecil yang beranggotakan dari Anggota DPR dan Anggota DPD.
- Pada tanggal 3 Juni 2010 Pimpinan DPR mengundang Pimpinan DPD dalam pertemuan konsultasi pimpinan kedua lembaga. Hal-hal yang dibahas adalah amanat UU MD3 dalam kaitannya dengan sidang bersama DPR dan DPD. Sebelumnya DPR dan DPD memiliki konvensi dalam penyelenggaraan sidang dalam rangka pidato kenegaraan di mana sidang DPR dilaksanakan tiap tanggal 16 Agustus dan sidang DPD dilaksanakan setiap tanggal 23 Agustus yang dikemas dalam pidato Presiden terkait dengan pembangunan daerah. Dalam pertemuan konsultasi tanggal 7 Juni, akhirnya disepakati mekanisme penyelenggaraan sidang bersama antara DPR dan DPD, yang kemudian dituangkan kedalam sebuah peraturan tata tertib bersama. Mungkin hal ini merupakan satu-satunya langkah yang maju, yang konkret, dan formal dalam mekanisme hubungan kelembagaan antara DPR dan DPD.
- Namun sesungguhnya masih ada hal-hal mendasar serta menjadi persoalan besar dalam hubungan antara kedua lembaga, yaitu terkait dengan mekanisme legislasi dan tindak lanjut Keputusan DPD di DPR belum tersentuh sama sekali oleh DPR. Untuk itu kembali DPD menyampaikan permintaan pertemuan konsultasi melalui Surat Nomor HM310/526/DPD/IX/2010 bertanggal 29 September 2010. Pokok-pokok pembicaraan yang diusulkan terkait dengan pelaksanaan UU MD3 terutama Pasal 71 tentang Tugas dan Wewenang DPR dalam kaitannya dengan DPD. Kemudian, Pasal 96 tentang Tugas Komisi di DPR. Pasal 102 tentang Badan

Legislasi. Pasal 142 tentang Pembentukan Undang-Undang di DPR. Pasal 146 tentang RUU yang Berasal dari DPD. Pasal 147 tentang Tindak Lanjut RUU yang Berasal dari DPD. Pasal 150 tentang Pembicaraan Tingkat 1 di DPR. Pasal 154 dan 156 tentang Penerimaan Pertimbangan DPD terhadap RUU. Pasal 170 tentang Pemilihan Anggota BPK. Pasal 69 tentang Persidangan dan Pengambilan Keputusan di DPR. Pasal 223, Pasal 224, dan 227 tentang Tugas dan Wewenang DPD, serta Pasal 256 sampai dengan 260 tentang Pemberian Pertimbangan Terhadap RUU.

- Terhadap Surat Pimpinan DPD tersebut, karena Pimpinan DPR tidak memberikan respons sebagaimana diharapkan, Pimpinan DPD kemudian kembali menyampaikan surat terkait dengan mekanisme legislasi DPR, DPD pada tanggal 12 Januari 2011. Namun demikian, respons terkait dengan permintaan pembahasan mekanisme legislasi DPR dan DPD belum dapat dilangsungkan. Untuk itu Pimpinan DPD kembali menginisiasi pertemuan konsultasi Pimpinan DPR dan DPD. Baru pada tanggal 13 Oktober 2011, pertemuan konsultasi DPR dan DPD dapat terealisasi. Dalam pertemuan konsultasi tersebut dihasilkan kesepakatan beberapa hal, yaitu membentuk tim bersama khusus membahas mekanisme legislasi serta menugaskan Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun konsep awal mekanisme legislasi antara DPR dan DPD.
- Sebagai tindak lanjut, maka pada tanggal 2, 9, dan 10 November 2011 dilaksanakan pertemuan antara Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun draf awal mekanisme legislasi DPR dan DPD. Namun, posisi dokumen tersebut mentah kembali karena DPR tetap berpegang pada konstruksi UU MD3 dan UU P3. Sekali lagi, konsep menjadi macet dan *deadlock* kembali DPD seperti menemui jalan buntu untuk melakukan komunikasi.
- Ada empat masalah besar dalam mekanisme legislasi yang sampai saat ini dihadapi oleh DPD karena pengaturan dalam UU MD3 dan UU P3 yang belum sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 22D UUD 1945, yaitu:
 - Pertama, terkait dengan prolegnas, keterlibatan DPD dalam pembahasan prolegnas hanya sampai pada pembahasan awal dengan badan legislasi, tidak ada tindak lanjut dari usulan DPD, dan DPD juga

tidak pernah diberikan peran sesuai dengan pembahasan RUU di Prolegnas.

- Kedua, tidak ada satu pun RUU dari DPD yang ditindaklanjuti oleh DPR, tidak pernah ada penjelasan atau jawaban penjelasan tertulis dari DPR kepada DPD tentang ke-38 RUU yang telah dikirim oleh DPD kepada DPR sebagai usul inisiatif tersebut. Menariknya, beberapa sekedar contoh RUU tentang Yogyakarta, DIY Yogyakarta, misalnya. Itu beberapa hasil yang disepakati oleh DPR dan Pemerintah, kalau kami menyebut 90% adalah materi yang dibawakan dalam RUU yang diajukan oleh DPD ke DPR, mungkin kelihatannya berlebihan. Tapi, mari kita saksikan sama-sama bahwa sesungguhnya materi-materi yang diajukan DPD, yang semula ditentang oleh Pemerintah dan beberapa fraksi, itulah yang digolkan dan itulah yang diajukan oleh DPD. Tetapi RUU DPD tidak dibahas, isinya sudah masuk ke Undang-Undang yang disahkan sekarang ini. Tukar baju, tapi tidak disebut tukar baju.
- Ketiga adalah keterlibatan DPD pada pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya sampai saat ini masih belum sepenuhnya bulat. Beberapa pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD tidak melibatkan DPD, seperti pembahasan RUU tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang telah diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012.
- Keempat, dalam kaitan pembahasan RUU di DPR. Pada praktiknya terdapat dua mekanisme keterlibatan DPD yang berlaku pada waktu pembahasan RUU di DPR. Menyangkut DIM, DPD sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pembahasan DIM. Pada pembahasan RUU tentang keistimewahan DIY, Komisi II menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 yang tidak memberikan kesempatan sama sekali kepada DPD menyampaikan DIM. Namun, menyampaikan pendapat ini dalam Tahapan Tingkat I. Kami terus terang kesulitan menyusun pendapat mini tersebut karena tidak mengikuti pembahasan dan

perdebatan dalam pembahasan DIM. Memang ini ironis. Menyampaikan pendapat mini, tapi kami tidak punya bahan apa yang terjadi dalam perdebatan ketika DIM itu dibahas. Untuk pembahasan RUU tentang Pemerintah daerah, RUU tentang Pemilu kepala daerah, dan RUU tentang Desa. Komisi II menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU P3. Dalam hal ini, DPD hanya dilibatkan pada awal, bukan pada pembahasan berikutnya. Seperti praktik yang ada dalam Susduk, waktu Susduk memang kami tidak diberikan peran, waktu MD3 juga tidak diberikan peran. Bagaimana mungkin DPD tak dilibatkan dalam pembahasan RUU daerah otonomi baru? Jelas ini melanggar konstitusi, jelas pembahasan DPD yang tidak diikuti seperti itu dirasakan keberadaan DPD dipertanyakan. Masih perlukah DPD diadakan? Andaikata dalam pembahasan daerah otonomi baru, mereka tidak disertakan. Pertanyaan retorik, untuk apa DPD diadakan kalau dalam daerah otonomi baru pemekarannya saja mereka tidak dilibatkan?

Tanggapan atas pendapat Saksi:

Ketiga Saksi Fakta ini memberikan kesaksian yang pada intinya membuktikan bahwa terdapat kerugian konstitusional yang nyata terhadap kewenangan DPD. Selain itu, hal ini juga membuktikan adanya pembonsaian sistematis terhadap kewenangan DPD sekaligus pengingkaran terhadap tujuan dari perumus amandemen UUD 1945 untuk memperkuat sistem perwakilan dan *checks and balances* sebagai penyeimbang DPR dalam bidang legislatif. Selain itu, ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 telah mengingkari keberadaan DPD yang diharapkan dapat menjadi organ utama penyambung lidah otonomi daerah dalam pembentukan Undang-Undang yang mengimbangi kepentingan politik hukum partai politik dalam mendesain *rule of law* otonomi daerah.

Peran DPD yang tidak memiliki kewenangan yang kuat dalam fungsi legislasi menggambarkan suatu sistem yang tidak menghargai hasil dari proses demokrasi, yaitu keanggotaan yang dihasilkan melalui Pemilu. Artinya, bahwa kewenangan yang ada pada DPD

saat ini cocok untuk utusan daerah dalam MPR sistem yang lama. Dengan demikian, peran yang terbatas pada DPD menggambarkan suatu sistem ketatanegaraan yang menciptakan institusi baru, tetapi masih dipengaruhi oleh paradigma lama. Perubahan institusi tidak diikuti dengan perubahan fungsi institusi tersebut.

Ironisnya, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD ini lebih berat apabila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi melalui Pemilu (Pasal 22C Ayat (1) UUD 1945), anggota DPD dari tiap propinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (Pasal 22C Ayat (2) UUD 1945).

Terbatasnya kewenangan konstitusional DPD di dalam Pasal 22D UUD 1945 jika dibandingkan dengan aspek legitimasi yang dimiliki oleh DPD sebagai lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat menimbulkan jurang disparitas yang lebar antara sistem bikameral yang hendak dicapai dengan kenyataan yang ada.

Dengan menggunakan pemahaman logika umum, terasa aneh jika lembaga perwakilan rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat tidak mempunyai kewenangan legislasi. DPD adalah representasi dari daerah dan dipilih langsung oleh rakyat daerah. Ongkos politik yang mahal dan besarnya anggaran yang diperuntukkan bagi DPD akhirnya menjadi terbuang percuma sebab eksistensinya bisa diungkapkan sebagai lembaga yang “datangnya tidak menambah, perginya juga tidak mengurangi”.

[2.7] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam berita acara persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan Pemohon adalah untuk memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), dan 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5), serta Penjelasan Umum sepanjang kalimat “*Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan*” Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 123 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043, selanjutnya disebut UU 27/2009) dan Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, selanjutnya disebut UU 12/2011) terhadap Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), dan 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5), serta Penjelasan Umum sepanjang kalimat "*Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan*" UU 27/2009 dan Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 terhadap Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan ayat

(2) UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat;
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf **[3.5]** dan paragraf **[3.6]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam permohonan *a quo* yang mendalilkan hal-hal sebagai berikut:

[3.7.1] Bahwa Pemohon adalah lembaga negara yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dalam hal ini diwakili oleh H. Irman Gusman S.E., M.B.A., Dr. La Ode Ida, dan Gusti Kanjeng Ratu Hemas selaku Pimpinan DPD, yang berdasarkan Pasal 236 ayat (1) huruf f UU 27/2009 dan sesuai dengan Keputusan Sidang Paripurna DPD, bertanggal 5 April 2012 (*vide* bukti P-3) bertindak untuk dan atas nama DPD;

[3.7.2] Bahwa Pemohon mendalilkan memiliki kewenangan konstitusional di bidang legislasi, yang diberikan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Menurut Pemohon, sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, Pemohon merasa telah dirugikan hak dan kewenangan konstitusionalnya karena:

- a. Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU 27/2009, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR;

- b. Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU 27/2009 secara sistematis mengurangi kewenangan Pemohon sejak awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU);
- c. Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU 27/2009 telah mendistorsi RUU yang diajukan oleh Pemohon menjadi RUU usul DPR;
- d. Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam, maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas);
- e. Pasal 43 ayat (1), ayat (2) dan Pasal 46 ayat (1) UU 12/2011 telah merendahkan kedudukan Pemohon menjadi lembaga yang sub-ordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional Pemohon untuk dapat mengajukan RUU;
- f. Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) UU 12/2011 tidak mengikutsertakan Pemohon dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional Pemohon;
- g. Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g dan Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009, serta Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan konstitusional Pemohon untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan sebagai produk dari mekanisme ikut membahas suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya;
- h. Pasal 150 ayat (3) UU 27/2009 dan Pasal 68 ayat (3) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon dalam pengajuan dan pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang justru merupakan "inti" dari pembahasan RUU;
- i. Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU 27/2009, serta Pasal 68 ayat (5) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan Pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon;
- j. Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU 27/2009, serta Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (4) huruf a, Pasal 69 ayat (1)

huruf a dan huruf b, serta ayat (3) UU 12/2011 merugikan kewenangan Pemohon karena setiap RUU sepanjang yang berkaitan dengan RUU yang berhubungan dengan kewenangan Pemohon seharusnya dibahas oleh DPR yang diwakili oleh alat kelengkapan DPR, *in casu* bukan fraksi, Presiden yang diwakili oleh menteri yang ditunjuk, dan Pemohon yang diwakili oleh alat kelengkapan Pemohon;

[3.7.3] Bahwa menurut Pemohon, berbagai kewenangan konstitusional Pemohon tersebut telah sangat dirugikan dengan berlakunya UU 27/2009 dan UU 12/2011. Kerugian tersebut bersifat aktual sebagai akibat langsung karena berlakunya kedua Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, dengan dikabulkannya permohonan ini oleh Mahkamah sebagai *the sole interpreter of constitution* dan pengawal konstitusi maka kerugian kewenangan konstitusional Pemohon tidak akan terjadi lagi;

[3.8] Menimbang bahwa dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK dan dikaitkan dengan putusan-putusan sebelumnya, serta dalil-dalil kerugian konstitusional yang dialami oleh Pemohon sebagaimana telah dikemukakan di atas, menurut Mahkamah, terdapat hak dan kewenangan konstitusional Pemohon yang dianggap dirugikan oleh berlakunya UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang dimohonkan pengujian. Kerugian tersebut bersifat aktual, spesifik, dan terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, serta adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan *a quo*, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Dengan demikian menurut Mahkamah, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa pokok permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma UU 27/2009 dan UU 12/2011, yaitu:

UU 27/2009

- **Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g**

DPR mempunyai tugas dan wewenang:

(a) *membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;*

(d) *membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;*

(e) *membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;*

(f) *memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;*

(g) *membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;*

- **Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e**

Badan Legislasi bertugas:

d. *melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;*

e. *memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas*

rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;

- **Pasal 107 ayat (1) huruf c**

Badan Anggaran bertugas:

- c. *membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;*

- **Pasal 143 ayat (5)**

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden;

- **Pasal 144**

Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR;

- **Pasal 146 ayat (1)**

Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR;

- **Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7)**

- (1) *Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1) memberitahukan adanya usul rancangan undang-undang tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna*
- (3) *Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR*
- (4) *Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan rancangan undang-*

undang tersebut kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus

(7) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan

- **Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5)**

(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

- (a) Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;*
- (b) DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden;*

(4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh: (a) fraksi;

(5) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d, dan/atau pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan;

- **Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3)**

(1) Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;*
- b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan*
- c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya;*

(3) Dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

- **Pasal 154 ayat (5)**

Pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan meneruskannya kepada

Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan membahasnya;

- **Penjelasan Umum**

...Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan.

UU 12/2011

- **Pasal 18 huruf g**

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas: (g) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;

- **Pasal 20 ayat (1)**

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah;

- **Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3)**

(1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;

(3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

- **Pasal 22 ayat (1)**

Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR;

- **Pasal 23 ayat (2)**

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;*
- dan*

b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;

- **Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2)**

(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden;

(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD;

- **Pasal 46 ayat (1)**

Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi **atau DPD**;

- **Pasal 48 ayat (2) dan (4)**

(2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang;

(4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna;

- **Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4)**

(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I;

(4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas;

- **Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d**

(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a. ...

- c. *Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau*
 - d. *Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;*
- **Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5)**
 - (3) *Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
 - a. *Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau*
 - b. *DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2);*
 - (4) *Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: (a) fraksi;*
 - (5) *Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan;*
 - **Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3)**
 - (1) *Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:*
 - a. *penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;*
 - b. *pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna;*
 - (3) *Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;*
 - **Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2)**
 - (1) *Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden;*

(2) *Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden;*

Menurut Pemohon, norma-norma tersebut bertentangan dengan UUD 1945, yaitu:

- **Pasal 20 ayat (2)**

Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

- **Pasal 22D ayat (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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- **Pasal 22D ayat (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 anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;

[3.11] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5; para ahli yang telah didengar keterangannya dalam persidangan, yaitu: Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H.; Mohammad Fajrul Falaakh, S.H., M.A., M.Sc.; Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.; B. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.H.; Prof. Dr. R. Siti Zuhro, M.A.; Anak Agung Gede Ngurah. Ari Dwipayana, S.I.P., M.Si.; Dr. Irman Putra Sidin, S.H., M.H.; Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.; Dr. Maruarar Siahaan, S.H.; Prof. Dr. Maswadi Rauf, M.A.; dan saksi Ir. H. Isran Noor, M.Si.; serta *ad informandum* berupa keterangan tertulis Zain Badjeber, selengkapny termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.12] Menimbang bahwa Pemerintah menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 23 Oktober 2012 dan mengajukan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 29 Januari 2013 yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.13] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 23 Oktober 2012 dan mengajukan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 November 2012 yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.14] Menimbang bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 23 Oktober 2012 yang selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

[3.15] Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan Kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2013, selengkapnya termuat dalam bagian Duduk Perkara;

Pendapat Mahkamah

[3.16] Menimbang bahwa berdasarkan dalil-dalil permohonan Pemohon, bukti-bukti surat/tulisan yang diajukan, keterangan ahli/saksi dan *add informandum* dari Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan kesimpulan Pemohon, serta fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan, menurut Mahkamah, terdapat lima pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh Pemohon, yaitu:

1. Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut Pemohon, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR;
2. Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan Presiden;
3. Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;

4. Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut Pemohon sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR;
5. Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;

[3.17] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah menyatakan pendapatnya secara spesifik terhadap dalil-dalil Pemohon, Mahkamah perlu untuk mengemukakan hal-hal berikut:

1. Salah satu muatan paling penting dari suatu Undang-Undang Dasar (konstitusi) adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga negara yang menjalankan kekuasaan itu. Semua lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Oleh karena itu, sistem penyelenggaraan kekuasaan negara adalah menyangkut mekanisme dan tata kerja antarlembaga negara tersebut sebagai satu kesatuan yang utuh untuk menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh cara bekerjanya lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara;
2. UUD 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan mengandung beberapa prinsip yang sama dan sekaligus memiliki perbedaan yang mendasar. Perubahan atas sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui serangkaian perubahan UUD 1945 pada tahun 1999—2002, sebagai upaya untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD 1945 sebelum perubahan yang telah terjadi dalam praktik ketatanegaraan. Oleh karena itu, arah perubahan yang dilakukan adalah antara lain mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara yang terjadi sebelum perubahan, yaitu prinsip negara hukum dan prinsip konstitusionalisme, serta menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada, dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar memperkuat konstitusionalisme dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum. Perubahan UUD 1945 mengenai penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan dengan mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan

fungsi-fungsi penyelenggaraan negara. Sistem yang hendak dibangun adalah sistem hubungan yang berdasar *checks and balances*, dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan setiap lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar;

3. 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 antarlembaga-lembaga negara;
4. DPD adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah. Saluran dan peran tersebut dilakukan dengan memberikan tempat bagi daerah-daerah untuk menempatkan

wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. Perwakilan daerah dalam DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) dari daerah, dalam hal ini provinsi. Dengan demikian, keberadaan DPD tidak dapat dipisahkan dari adanya Utusan Daerah sebagai salah satu unsur MPR. Dengan ditetapkannya bahwa seluruh anggota MPR harus dipilih dalam Pemilihan Umum [vide Pasal 2 ayat (1) UUD 1945], maka Utusan Daerah pun harus dipilih dalam Pemilihan Umum.

5. Dalam pembahasan mengenai pembentukan DPD, semula ada kelompok anggota MPR yang tidak setuju adanya DPD dan menganggap sudah cukup terwakili dalam Utusan Daerah yang berada di MPR seperti yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Pada sisi lain, terdapat kelompok anggota lainnya yang mengusulkan pembentukan DPD dengan posisi yang sama kuat dan memiliki kewenangan yang sama dengan DPR. Setelah melalui serangkaian pembahasan disepakatilah pembentukan DPD yang merupakan peningkatan kedudukan Utusan Daerah di MPR dalam perubahan UUD 1945, dengan peran dan kewenangan tertentu dalam bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Hal itu dimaksudkan untuk memberi saluran dan peran kepada daerah untuk ikut menentukan kebijakan nasional yang secara langsung terkait dengan kepentingan daerah serta untuk memperkuat pilihan atas bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keterwakilan anggota DPR dan anggota DPD yang sama-sama mewakili daerah di badan perwakilan tingkat nasional mengandung perbedaan, antara lain, anggota DPR dipilih berdasarkan daerah-daerah pemilihan dari seluruh Indonesia. Adapun anggota DPR dicalonkan dan berasal dari partai politik peserta pemilihan umum, yang dalam posisinya sebagai anggota DPR mewakili dua kepentingan sekaligus, yaitu kepentingan partai politik dan kepentingan rakyat daerah yang diwakilinya. Pada sisi lain, anggota DPD berasal dari perseorangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah tersebut, sehingga anggota DPD hanya akan secara murni menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya, yaitu seluruh aspek yang terkait dengan daerah yang diwakilinya. Berbeda dengan anggota DPR, yang oleh karena mewakili partai politik tertentu sering dibebani misi partai politik

yang bersangkutan. Selain itu, wakil rakyat yang duduk di DPR yang berasal dari partai politik dan terpilih dari suatu daerah pemilihan dapat saja berdomisili atau berasal dari daerah lain yang bisa saja tidak begitu mengenal daerah yang diwakilinya. Hal semacam itu sangat kecil kemungkinan terjadi bagi anggota DPD, karena mereka dipilih secara perseorangan dalam pemilihan umum secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan;

6. UUD 1945 menentukan secara tegas bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum [Pasal 22C ayat (1)], yang jumlahnya sama untuk setiap provinsi serta jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR [Pasal 22C ayat (2)]. Penegasan jumlah wakil yang sama dari setiap provinsi mengandung maksud bahwa setiap provinsi di Indonesia diperlakukan sama menurut UUD 1945, sekecil apapun daerah provinsi itu karena daerah-daerah itu adalah bagian dari wilayah Indonesia yang menjadikan Indonesia bersatu. Kemudian jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR, dimaksudkan agar ada perimbangan keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD;
7. UUD 1945 memberikan kewenangan tertentu kepada DPD dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran, serta fungsi pengawasan. Dalam fungsi legislasi DPD berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah [Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945]. Di samping itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama [Pasal 22D ayat (2) UUD 1945]. Keterlibatan DPD untuk memberikan pertimbangan tersebut dimaksudkan supaya DPD berkesempatan menyampaikan pandangan dan pendapatnya atas RUU tersebut karena pandangan dan pendapat tersebut pasti berkaitan dengan kepentingan daerah-daerah. Kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang yang menyangkut jenis Undang-Undang yang ikut dibahas dan/atau diberikan pertimbangan oleh DPD. Hal demikian dimaksudkan sebagai suatu

kesinambungan kewenangan DPD untuk mengawasi pelaksanaan berbagai RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Selain kewenangan tersebut, DPD juga diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan [Pasal 23F ayat (1) UUD 1945]. Latar belakang pemberian kewenangan ini karena Badan Pemeriksa Keuangan mengawasi penggunaan anggaran sebagai pelaksanaan dari UU APBN, yang mana DPD ikut memberikan pertimbangan;

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Mahkamah akan mempertimbangkan dalil-dalil Pemohon sebagai berikut:

Mengenai Kewenangan DPD Mengajukan RUU

[3.18.1] Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU 27/2009, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon sebagai sebuah lembaga negara menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR; Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU 27/2009 secara sistematis mengurangi kewenangan Pemohon sejak awal proses pengajuan RUU; Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU 27/2009 telah mendistorsi RUU yang diusulkan oleh Pemohon menjadi RUU usul DPR; serta Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 46 ayat (1) UU 12/2011 telah merendahkan kedudukan Pemohon menjadi lembaga yang *sub-ordinat* di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional Pemohon untuk dapat mengajukan RUU;

Terhadap dalil permohonan Pemohon tersebut, menurut Mahkamah kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah*". Menurut Mahkamah, kata "dapat" dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD "untuk mengajukan" atau "tidak mengajukan" RUU yang berkaitan dengan

otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Mahkamah menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945;

Mengenai Kewenangan DPD Ikut Membahas RUU

[3.18.2] Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 65 ayat (3) UU 12/2011 tidak mengikutsertakan Pemohon dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional Pemohon; Pasal 150 ayat (3) UU 27/2009 dan Pasal 68 ayat (3) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang justru merupakan “inti” dari pembahasan RUU; Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU 27/2009, serta Pasal 68 ayat (5) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan Pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon; Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU 27/2009, serta Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, dan ayat (4) huruf a dan Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta ayat (3) UU 12/2011 menghilangkan kewenangan Pemohon karena setiap RUU sepanjang yang berkaitan dengan kewenangan Pemohon seharusnya dibahas oleh DPR yang diwakili oleh alat kelengkapan DPR *in casu* bukan fraksi, Presiden yang diwakili

oleh menteri yang ditunjuk, dan Pemohon yang diwakili oleh alat kelengkapan Pemohon;

Menurut Mahkamah, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, ***“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 anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”***. Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU 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. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU 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, bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut

Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan;

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) UU 27/2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) UU 12/2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945.

Mengenai Kewenangan DPD Ikut Menyetujui RUU

[3.18.3] Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e, UU 27/2009; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan konstitusional Pemohon untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan sebagai produk dari mekanisme ikut membahas suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya;

Terhadap dalil permohonan tersebut, menurut Mahkamah, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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 dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang;

Mengenai Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas

[3.18.4] Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas);

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon beralasan menurut hukum;

Mengenai Kewenangan DPD Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU

[3.18.5] Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 71 huruf f dan huruf g, serta Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 bermakna bias dan mengaburkan esensi Pemohon dalam proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangnya. Selain itu, tugas Badan Anggaran dalam pembahasan RUU APBN tidak mempertimbangkan pertimbangan Pemohon;

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan

DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, seluruh ketentuan UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan Pemohon yang ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD 1945. Lagi pula, sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua Undang-Undang *a quo*. Dengan anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang *a quo* dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua Undang-Undang *a quo*, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh Pemohon, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah. Terhadap Penjelasan Umum dan penjelasan pasal demi pasal kedua Undang-Undang *a quo* yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah;

[3.20] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, dalil-dalil Pemohon terbukti menurut hukum untuk sebagian;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Dalil-dalil Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian, yaitu:

1.1. Pasal 102 ayat (1):

- 1) huruf a sepanjang frasa “*dengan mempertimbangkan masukan dari DPD*”;
- 2) huruf d sepanjang frasa “*...atau DPD*”;
- 3) huruf e sepanjang frasa “*...atau DPD*”;
- 4) huruf h;

1.2. Pasal 147;

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043)

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.3. Pasal 102 ayat (1):

- 1) huruf a sepanjang frasa “*dengan mempertimbangkan masukan dari DPD*”;
- 2) huruf d sepanjang frasa “*...atau DPD*”;
- 3) huruf e sepanjang frasa “*...atau DPD*”;
- 4) huruf h;

1.4. Pasal 147;

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

1.5. Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata “***DPD***”;

1.6. Pasal 43 ayat (2);

1.7. Pasal 45 ayat (1) sepanjang frasa “*... kepada DPR*”;

1.8. Pasal 46 ayat (1) sepanjang frasa “*... atau DPD*”;

1.9. Pasal 48 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4);

1.10. Pasal 65 ayat (3);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.11. Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata “***DPD***”;

1.12. Pasal 43 ayat (2);

1.13. Pasal 45 ayat (1) sepanjang frasa “*... kepada DPR*”;

1.14. Pasal 46 ayat (1) sepanjang frasa “... **atau DPD**”;

1.15. Pasal 48 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4);

1.16. Pasal 65 ayat (3);

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

1.17. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043), yaitu:

1.17.1. Pasal 143 ayat (5) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “*Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk 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*”;

1.17.2. Pasal 143 ayat (5) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “*Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk 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*”;

- 1.17.3. Pasal 144 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk 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”*;
- 1.17.4. Pasal 144 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk 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”*;
- 1.17.5. Pasal 146 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden”*;
- 1.17.6. Pasal 146 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden”*;
- 1.17.7. Pasal 148 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-*

undang yang berasal dari DPR, DPD, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan”;

- 1.17.8. Pasal 148 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, DPD, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan”;*
- 1.17.9. Pasal 150 ayat (2) huruf b bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD ”;***
- 1.17.10. Pasal 150 ayat (2) huruf b tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD ”;***
- 1.17.11. Pasal 150 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
 - a. *Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.*
 - b. *DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.*
 - c. ***DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR 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”;***

- 1.17.12. Pasal 150 ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
- a. *Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.*
 - b. *DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.*
 - c. ***DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR 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***”;
- 1.18. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), yaitu:
- 1.18.1. Pasal 18 huruf g bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD*"
 - 1.18.2. Pasal 18 huruf g tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD*"
 - 1.18.3. Pasal 20 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah*”;

- 1.18.4. Pasal 20 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah”*;
- 1.18.5. Pasal 21 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi”*;
- 1.18.6. Pasal 21 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi”*;
- 1.18.7. Pasal 22 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”*;
- 1.18.8. Pasal 22 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”*;
- 1.18.9. Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD**, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*
 - a. *untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - b. *keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang*

dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;”

- 1.18.10. Pasal 23 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD**, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*
- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;”*
- 1.18.11. Pasal 43 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, **DPD**, atau Presiden”;*
- 1.18.12. Pasal 43 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, **DPD**, atau Presiden”;*
- 1.18.13. Pasal 48 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang dari **DPD** disampaikan secara tertulis oleh pimpinan **DPD** kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik”;*
- 1.18.14. Pasal 48 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang dari **DPD** disampaikan secara tertulis oleh pimpinan **DPD** kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik”;*

- 1.18.15. Pasal 49 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk 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”***;
- 1.18.16. Pasal 49 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk 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”***;
- 1.18.17. Pasal 50 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk 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”***;
- 1.18.18. Pasal 50 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***“Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk 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”;

- 1.18.19. Pasal 68 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:*
- a. *DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;*
 - c. *Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - d. *Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;*
 - e. ***DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD”;***

1.18.20. Pasal 68 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:*

- a. *DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
- b. *DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;*
- c. *Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
- d. *Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;*
- e. ***DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD***”;

1.18.21. Pasal 68 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "*Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*

- a. ***Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;***

- b. *DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - c. ***DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD***”;
- 1.18.22. Pasal 68 ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
- a. *Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - c. ***DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD***”;
- 1.18.23. Pasal 70 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan 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”*;
- 1.18.24. Pasal 70 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan 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”;

- 1.18.25. Pasal 70 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***”Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan 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”;***
- 1.18.26. Pasal 70 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***”Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan 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”;***
- 1.18.27. Pasal 71 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ***”Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:***
- a. ***Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau DPD dalam hal Rancangan 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”;

- b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.”

1.18.28. Pasal 71 ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *”Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:*

- a. **Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau DPD dalam hal Rancangan 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”;**
- b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana

dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.”

- 1.18.29. Pasal 88 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *”Penyebarnya dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang”*;
- 1.18.30. Pasal 88 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *”Penyebarnya dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang”*;
- 1.18.31. Pasal 89 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai,
- “(1) Penyebarnya Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;*
- (2) Penyebarnya Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (3) **Penyebarnya Rancangan Undang-Undang yang berasal dari **DPD** dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan **DPD** yang khusus menangani bidang legislasi.***
- (4) Penyebarnya Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.”*

1.18.32. Pasal 89 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai,

“(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, DPD, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;

(2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

(3) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.

(4) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.”

2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

3. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Harjono, Muhammad Alim, dan Anwar Usman, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal dua puluh satu, bulan Februari, tahun dua ribu tiga belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal dua puluh tujuh, bulan Maret, tahun dua ribu tiga belas**, selesai diucapkan **pukul 15.20 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD., selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, M. Akil Mochtar, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Harjono, Muhammad Alim, dan Anwar Usman, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Luthfi Widagdo

Eddyono dan Rizki Amalia sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Moh. Mahfud MD.

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Achmad Sodiki

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

M. Akil Mochtar

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Harjono

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Anwar Usman

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Luthfi Widagdo Eddyono

ttd.

Rizki Amalia