

Politik Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

King Faisal Sulaiman
Fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate

***Abstract:** The Constitutional Court Decision, Number 92/PUU-X/2012 has opened a new legislation policy for the Senate of Indonesia. The impact of this decision can strengthen legislation competence to the Senate in initiating the legal drafting, as attributed on Article 22D of the 1945 Constitution of Republic of Indonesia. The decision can be a landmark decision for struggling the strong bicameral system and presidential system after amendment of the 1945 Constitution. As the impact of the decision, the house of representatives must soon take legislative review especially to Act Number 27 of 2009 and Act Number 12 of 2011 to accommodate the legal substance of the decision (The Constitutional Court Decision, Number 92/PUU-X/2012).*

***Keywords:** Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012, The Senate, Legislation Policy.*

Abstrak: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 telah membuka politik legislasi baru bagi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Putusan ini bisa berdampak terhadap penguatan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD dalam menginisiasi rancangan undang-undang sebagaimana mengacu pada Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan tersebut dapat menjadi putusan pijakan untuk memperjuangkan penguatan sistem bikameral dan sistem presidensiil setelah amandemen Undang-undang Dasar. Sebagai dampak dari Putusan MK tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat harus segera merevisi terutama Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan menampung substansi hukum yang termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012).

Kata kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Politik Legislasi.

Pendahuluan

Memperbincangkan politik legislasi Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) adalah sama halnya dengan upaya untuk mengorek lebih jauh salah satu spektrum mendasar ikhwal pembicaraan terkait kebijakan politik legislasi nasional sebagaimana lazim dikenal dengan program legislasi nasional (Prolegnas). Seperti diketahui, Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional¹. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) ini, berawal dari permohonan *judicial review* yang diajukan oleh kelompok Non-Government Organization (NGO) dan Perorangan yang bersama DPD secara institusional terkait kewenangan legislasi DPD yang diatur dalam UU MD3 dan UU P3 yang dianggap kontras dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut (UUD NRI Tahun 1945)).

¹ Baca ketentuan Pasal 16 juncto Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai pembanding, baca pula Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 juncto Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia pasca amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 memiliki arti yang cukup strategis didalam mempertegas sistem presidensial yang kuat dan kokoh. Gagasan pembentukan DPD bukanlah sebuah ide pemikiran yang lahir tanpa sebuah basis argumentasi yang lemah. Konsep awal pembentukan DPD RI sesungguhnya diarahkan untuk membangun sistem bikamarel yang kuat dan efektif (*strong and effective bicameral*).

Namun dalam konfigurasi politik yang berkembang diawal pembentukannya, ternyata menghasilkan konsensus politik yang tidak menempatkan posisi DPD secara kuat atau minimal setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) terutama problem kewenangan legislasi. Hal ini telah menyebabkan DPD kehilangan tajinya untuk memperjuangkan berbagai kebutuhan dan kepentingan Daerah di tingkat Pusat.

Secara konstitusional, kedudukan DPD dari sisi kewenangan boleh dikatakan masih dikebiri oleh konstitusi (UUD NRI tahun 1945). Konstitusi mengatakan bahwa; *pertama*, 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. *Kedua*, 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;

Ketiga, DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. *Keempat*, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang terkait 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 ditindaklanjuti².

Substansi Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 di atas memperlihatkan betapa DPD mengalami penyusutan kewenangan konstitusional terutama defisit kewenangan legislasi yang luar biasa. Kewenangan legislasi DPD yang limitatif itu justru makin terdegradasi dalam proses legislasi nasional seperti ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) tersebut³. Eksistensi kedua Undang-Undang ini (UU MD3 dan UU P3) seolah makin mempertegas bahwa DPD hanyalah sebagai lembaga *colegislatornya* DPR. Nampaknya, sulit mengharapkan terbangunnya suatu mekanisme *checks and balances* yang efektif antara DPR dan DPD, jika masih terdapat inferioritas kewenangan DPD.

Kewenangan konstitusional yang sebatas “*dapat mengajukan, mempertim-*

bangkan, dan ikut membahas tetapi tidak ikut memutuskan” menyebabkan DPD hanya berperan sebagai lembaga penasihat (*advisor agency*) DPR atau tukang stempel (*the rubber stamp*) setiap proses pembuatan produk legislasi, mulai dari tahapan awal rancangan undang-undang hingga menjadi sebuah undang-undang. Dalam spektrum inilah maka DPD bersama kelompok NGO dan sejumlah perorangan Warga Negara Indonesia memandang penting untuk membawa problem konstitusional ini ke Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*) dan penjaga konstitusi kita (*the guardian of constitution*)⁴.

Dalil Pemohon dan Pendapat Mahkamah Konstitusi

Kewenangan DPD Mengajukan Rancangan Undang-Undang

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon sebagai sebuah lembaga negara menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR. Keberadaan Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 secara sistematis mengurangi kewenangan Pemohon sejak awal proses pengajuan rancangan undang-undang. Di sisi lain, Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan

² Untuk lebih jelas baca ketentuan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

³ Untuk lebih jelas baca ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3).

⁴ Perlu diketahui bahwa disamping Kelompok NGO dan Perorangan yang mengajukan gugatan *judicia review* Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) ini, lembaga DPD selaku pemohon *principal* juga mengambil langkah yang serupa dimana objek permohonannya yang sama.

ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 telah mendistorsi rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Pemohon menjadi rancangan undang-undang usul DPR. Begitu juga esensi Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah merendahkan kedudukan Pemohon menjadi lembaga yang subordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional Pemohon untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang.

Terhadap dalil ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan rancangan undang-undang telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 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 Konstitusi, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak 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 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 NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kewenangan DPD Ikut Membahas Rancangan Undang-undang

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak mengikut sertakan Pemohon dalam seluruh proses pembahasan rancangan undang-undang yang menjadi kewenangan konstitusional Pemohon. Keberadaan Pasal 150 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 68 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang justru merupakan ”inti” dari pembahasan rancangan undang-undang. Begitu pula, ketentuan Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 68 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mereduksi kewenangan Pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon.

Esensi dalam Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 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) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menghilangkan kewenangan Pemohon karena setiap rancangan undang-undang 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 rancangan undang-undang telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 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”.

Dengan demikian, pembahasan rancangan undang-undang 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.

Kewenangan DPD Ikut Menyetujui Rancangan Undang-Undang

Pemohon mendalilkan bahwa ketentuan Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 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. Terhadap dalil permohonan tersebut, menurut Mahkamah, Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang 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 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 rancangan undang-undang pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang bersangkutan. Persetujuan terhadap rancangan undang-undang 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 rancangan undang-undang.

Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dikaitkan

dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam konteks ini, Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang untuk menjadi Undang-Undang.

Keterlibatan DPD dalam Prolegnas

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang, 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 NRI Tahun 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 rancangan undang-undang yang dimiliki DPD.

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 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.” Dengan demikian, rancangan undang-undang 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 rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, karena dapat saja rancangan undang-undang 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 NRI Tahun 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon oleh Mahkamah dinilai cukup beralasan menurut hukum.

Kewenangan DPD Ikut Memberikan Pertimbangan Rancangan Undang-Undang

Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 71 huruf f dan huruf g, serta Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 bermakna biasa dan mengaburkan esensi Pemohon dalam proses pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan kewenangannya. Selain itu, tugas Badan Anggaran dalam pembahasan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara 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 rancangan undang-undang. 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 rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, seluruh ketentuan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan Pemohon yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 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 NRI Tahun 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.

Dampak Putusan terhadap Politik Legislasi DPD

Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini, telah melahirkan sebuah *precedent hukum* baru dalam sejarah penguatan sistem presidensial dan upaya membangun purifikasi sistem bikameral yang kuat pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945. Betapa tidak, putusan Mahkamah Konstitusi ini, telah memberikan penguatan kewenangan legislasi bagi DPD yang selama ini tersandera oleh konstitusi maupun UU MD3 dan UU P3 itu sendiri. Meskipun demikian, penguatan politik legislasi DPD ini masih bersifat limitatif yakni hanya pada tataran kewenangan legislasi DPD untuk turut serta mengajukan rancangan undang-undang sekaligus terlibat penuh dalam fase pembahasan atau pembicaraan Tingkat I dan Tingkat II setiap rancangan undang-undang tertentu sebagaimana isyarat dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Dalam perkara *judicial review* ini, Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bah-

wa 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 NRI Tahun 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD NRI Tahun 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.

Konstruksi pemahaman atau penafsiran konstitusional yang dimaksud oleh Mahkamah Konstitusi di sini yakni DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan rancangan undang-undang dan terlibat penuh dalam pembahasan seluruh 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. Mahkamah menilai, menempatkan rancangan undang-undang dari DPD sebagai rancangan undang-undang usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi rancangan undang-undang dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi juga menilai bahwa pembahasan ran-

cangan undang-undang dari DPD harus diperlakukan sama dengan rancangan undang-undang dari Presiden dan DPR. Terhadap rancangan undang-undang dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap rancangan undang-undang dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap rancangan undang-undang dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.

Konstruksi UUD NRI Tahun 1945 mengenai pembahasan rancangan undang-undang antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait rancangan undang-undang 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. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah Konstitusi, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas rancangan undang-undang sebagaimana yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kendati demikian putusan ini masih menyisakan persoalan mendasar terkait penguatan politik legislasi DPD. Dengan mengeleminir kewenangan DPD untuk itu dalam memberikan persetujuan rancangan undang-undang menjadi sebuah undang-undang, maka putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini belumlah menampakkan sebuah kon-

struksi penafsiran hukum yang progresif, sistematis dan holistik. Sebenarnya fase “persetujuan rancangan undang-undang menjadi undang-undang” merupakan puncak dari sebuah proses legislasi itu dapat dikatakan berhasil atau gagal.

Mahkamah Konstitusi seharusnya pula menafsirkan makna frase “dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang” dalam Pasal 22D Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 bermakna bahwa DPD memiliki kewenangan yang setara dengan Presiden dan DPR untuk 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 pusat dan daerah.

Begitupula menafsirkan makna frase “ikut membahas rancangan undang-undang...” dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 bermakna bahwa DPD memiliki kewenangan konstitusional untuk membahas sebuah 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 secara keseluruhan, mulai dari tahap pembahasan awal hingga akhir menurut tingkat-tingkat pembicaraan yang diatur dalam undang-undang dan tahapan pembahasan dimaksud juga termasuk di dalamnya persetujuan rancangan undang-undang yang merupakan bagian tak terpisahkan dari tahapan pembahasan.

Kesimpulan

Terlepas dari pro-kontra putusan Mahkamah Konstitusi yang belum memberikan kewenangan legislasi DPD sampai pada level memberikan persetujuan sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang, namun putusan ini bisa menjadi *landmark decision* bagi upaya penguatan kewenangan legislasi DPD secara utuh melalui *legislative review* UU MD3 dan UU P3 dan proses amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini menjadi pesan penting bagi Dewan Perwakilan Rakyat agar segera merevisi UU MD3 dan UU P3 terkait aturan main proses legislasi dengan memasukkan kembali keterlibatan penuh DPD pada setiap pembahasan di DPR.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini juga memberikan sinyal bagi lembaga DPR agar segera merespon usulan komprehensif amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 yang kini diperjuangkan oleh DPD. Substansi penguatan politik legislasi DPD sebagai salah satu diantara sejumlah isu ketatanegaraan yang lain yang didorong DPD dalam usulan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 ini sejalan dengan makna dibalik putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini.⁵ Kehadiran para Senator sangat strate-

⁵ Terdapat sepuluh pokok pikiran dalam naskah usul perubahan komprehensif UUD NRI Tahun 1945 yang diajukan oleh DPD yakni: (a) Penguatan Sistem Presidensial; (b) Penguatan Lembaga Perwakilan Rakyat; (c) Penguatan Otonomi Daerah; (d) Calon Presiden Perseorangan; (e) Pemilihan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal; (f) Forum Privilegiatum; (g) Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi; (h) Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia; (i) Penambahan Bab Komisi Negara; dan (j) Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian. Untuk lebih jelas baca naskah akademik usulan komprehensif Amandemen

gis di dalam memperjuangkan kepentingan Daerah di tingkat Pusat. Penguatan sistem presidensial bisa terwujud dengan baik jika terjadi penguatan kewenangan legislasi bagi lembaga perwakilan rakyat.

Para anggota DPD RI, seharusnya bisa lebih *powerfull* dalam merespon dinamika dinamika ditingkat Daerah. Dari sisi legitimasi politik, kedudukan DPD RI jauh lebih kuat ketimbang DPR RI. Karenanya, upaya menindaklanjuti hasil putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara *judicial review* ini dan perjuangan amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945 saat ini, harus menjadi konsensus politik bersama semua komponen bangsa. Apabila DPD RI diberikan kewenangan yang kuat untuk bersinergi dengan DPR dalam menjalankan fungsi anggaran (*budgeting*), pengawasan (*controlling*), dan terlebih penguatan fungsi legislasinya, maka impian kita untuk membangun sistem bikameral yang efektif (*strong bicameral bicameral*) bukan lagi menjadi wacana konstitusional yang utopis belaka.

Daftar Bacaan

- 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)
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 206)
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421)
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700)
- Naskah Akademik Usulan Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945, Sekretariat Kelompok DPD, 2012.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 terhadap UUD 1945.
- Ashiddique, Jimly, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Kompas, Jakarta.
- MD, Moh Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2003, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekjend MK RI, Jakarta.
- _____, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan hasil Pembahasan: Buku X: Perubahan UUD, Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan (Edisi Revisi)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

Kelima UUD NRI Tahun 1945, Sekretariat Kelompok DPD, Februari 2012, Jakarta.