

FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBUATAN UNDANG-UNDANG

Oleh : Dr. Harjono, S.H., MCL.

Latar Belakang Pembentukan DPD

Untuk dapat memahami kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah dan fungsinya, tidak dapat dilepaskan dari proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan, yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan ke dua tahun 2000, perubahan ke tiga tahun 2001, dan perubahan keempat tahun 2002. Meskipun ternyata perubahan UUD 1945 telah mengubah banyak ketentuan-ketentuan UUD 1945 aslinya, sehingga ada pendapat yang menyatakan bahwa dengan adanya perubahan UUD 1945 yang terjadi bukanlah sekedar perubahan tetapi penggantian UUD. Namun, sebagai kenyataan pula bahwa hasil perubahan UUD 1945 masih mempunyai kaitan yang erat dengan UUD 1945 yang asli pada substansi atau kelembagaannya.

Proses perubahan yang dilakukan secara bertahap menyebabkan perubahan pada tahap berikut harus memperhatikan perubahan sebelumnya, hal ini dikarenakan agar tidak terjadi inkonsistensi materi perubahan sehingga dapat dijaga kesisteman antara perubahan sebelumnya dengan perubahan berikutnya. Perubahan pertama 1999 menyangkut substansi yang berhubungan dengan pengaturan pembuatan undang-undang. Sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 mempunyai sistem yang "executive heavy," dalam arti memberi peran yang sangat kuat kepada Presiden. Hal ini tercerminkan pada proses pembuatan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Rumusan tersebut, secara eksplisit menentukan bahwa pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Presiden sehingga kuranglah tepat untuk menyebut bahwa Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga legislatif, sebagaimana lazimnya disebut demikian pada saat itu. Perubahan Pertama tahun 1999 dilakukan dalam era reformasi yang semangatnya untuk melakukan demokratisasi, sehingga Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menjadi perhatian Panitia Ad Hoc III yang membahas perubahan UUD 1945. Guna memberdayakan DPR sebagai lembaga perwakilan, maka diubahlah ketentuan yang mengatur pembuatan undang-undang yang semula menjadi

bidang kekuasaan Presiden menjadi dialihkan kepada DPR, hal tersebut dilakukan dengan diubahnya Pasal 20 ayat (1) yang semula berbunyi : “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat,” menjadi berbunyi: “(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Karena adanya perubahan pada Pasal 20 ayat (1) tersebut tentulah diperlukan penyesuaian bunyi Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan sehingga tidak terjadi kontradiksi antara ke dua pasal tersebut. Penyesuaian tersebut menghasilkan perumusan baru Pasal 5 ayat (1) sebagai hasil perubahan pertama menjadi berbunyi : “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Status Presiden yang semula sebagai “pemegang kekuasaan membuat undang-undang” dialihkan ke DPR dan menjadi berhak mengajukan rancangan undang-undang. Disamping perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) tersebut, juga ditambahkan ketentuan Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Pasal 20 ayat (2) ini mengakomodasi dua ayat sebelum perubahan, yaitu Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membuat undang-undang” dan Pasal 20 ayat (1) sebelum perubahan yang berbunyi : “Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Apabila ketentuan Pasal 20 ayat (2) tidak ditambahkan oleh Perubahan Pertama UUD 1945, maka pembuatan undang-undang akan sepenuhnya menjadi kewenangan atau kekuasaan DPR, karena Presiden hanya mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang saja. Dengan adanya Pasal 20 ayat (2) yang baru tersebut senyatanya pembuatan undang-undang masih merupakan kegiatan gabungan antara DPR dan Presiden. Hal lain yang ditimbulkan oleh perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) adalah bahwa dengan Perubahan Pertama 1999 ini telah dipositifkan oleh UUD bahwa pembuat UU menjadi kewenangan dari dua lembaga negara Presiden dan DPR, dan perubahan-perubahan UUD berikutnya yaitu Perubahan ke dua (2000), ke tiga (2001), dan ke empat (2002) harus memperhatikan hasil Perubahan Pertama demi konsistensinya.

Lahirnya kelembagaan DPD juga sangat terkait dengan struktur serta kewenangan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana diatur oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Unsur utusan daerah dalam susunan keanggotaan MPR sebelum UUD 1945 diubah sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (1), adalah merupakan embrio bagi lahirnya lembaga Dewan

Perwakilan Daerah. Dengan demikian keberadaan DPD fungsinya lebih terkait dengan kelembagaan MPR yang perlu penambahan keanggotaan disamping dari anggota DPR, agar terbentuk kelembagaan MPR. Keinginan MPR untuk melakukan demokratisasi dalam penataan kelembagaan perwakilan, tercermin dalam perubahan UUD, yang menghasilkan perubahan pada tata cara pemilihan anggota MPR sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) perubahan UUD 1945 yang berbunyi: "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". Ketentuan ini jelas dimaksudkan untuk mengganti tata cara yang berlaku sebelum perubahan UUD, dimana pengisian keanggotaan MPR dari unsur utusan daerah dilakukan dengan cara pengangkatan yang dianggap tidak demokratis. Unsur utusan golongan yang semula terdapat dalam keanggotaan MPR tidak lagi dipertahankan keberadaannya dalam Perubahan UUD 1945, dimana dalam rangkaian proses perubahan pertama sampai ke empat UUD 1945 hanya dalam kasus menentukan eksistensi utusan golongan di MPR. MPR mengambil putusan dengan cara voting dan sebagai hasilnya unsur utusan golongan tidak lagi dipertahankan keberadaannya di MPR.

Kewenangan MPR juga mengalami perubahan sebagai hasil dari Perubahan Keempat yang menurut ketentuan Pasal 6A ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden di pilih dalam suatu pasangan secara langsung oleh rakyat. Ketentuan baru ini mengubah ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD sebelum perubahan yang menyatakan: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak". Dengan demikian adanya proses pemilihan presiden secara langsung dalam pemilihan umum, telah mengurangi kewenangan MPR. Pasal 3 UUD 1945 setelah perubahan menyatakan bahwa kewenangan MPR meliputi tiga hal, yaitu: (1) mengubah dan menetapkan UUD, (2) melantik Presiden dan Wakil Presiden, (3) dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Dengan adanya ketentuan tersebut di atas maka hanya apabila hal-hal yang berkaitan dengan ke tiga hal sebagaimana disebut oleh Pasal 3 UUD 1945 terjadi, MPR secara konstitusional baru menjalankan kewenangannya. Hal tersebut tentunya juga berakibat pada aktivitas anggota DPD karena MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD. Dengan disebutnya MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD dan bukan kelembagaan DPR dan DPD maka tidaklah benar apabila MPR merupakan lembaga bikameral, karena

putusan diambil dalam satu forum yaitu forum MPR dan bukan dua forum yang terpisah DPR dan DPD.

Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

Dari uraian tersebut di atas, maka jelas bahwa Dewan Perwakilan Daerah sejak awal perubahan UUD 1945 memang tidak dimaksudkan sebagai unsur utama dalam pembuatan undang-undang, namun menjadi lembaga yang terkait dengan kelembagaan MPR. Adanya usulan atau pendapat untuk menguatkan kelembagaan DPD dalam pembuatan undang-undang, yang berarti akan memberi *voting right* yaitu hak untuk menolak atau menyetujui rancangan undang-undang tentunya harus dikaji secara komprehensif.

Apabila DPD diberi kewenangan *voting right* dalam pembuatan UU, haruslah dibedakan keterlibatannya, apakah anggota DPD yang diberi hak *voting right*, ataukah kelembagaan DPD yang diberi hak *voting right* tersebut. Apabila *voting right* tersebut diberikan kepada anggota DPD, maka tidak akan diperlukan forum pengambilan putusan yang terpisah antara DPR dan DPD, karena pada hakekatnya ada hak suara yang sama dalam memberikan sikap terhadap sebuah rancangan undang-undang antara anggota DPR dan DPD. Forum yang dihadiri oleh anggota DPD dan DPR menjadi forum dalam mekanisme pengambilan putusan pembuatan undang-undang. Apabila *voting right* diberikan kepada lembaga DPD dalam proses pembuatan UU, maka forum pengambilan keputusan haruslah terpisah antara DPR dan DPD. Mekanisme ini sesuai dengan model bikameral. Hal yang masih harus dipertimbangkan adalah posisi Presiden dalam pembuatan undang-undang. Apakah Presiden masih terlibat dalam pembuatan undang-undang sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan. Apabila campur tangan Presiden dalam pembuatan undang-undang dihapuskan, maka sistem pemisahan kekuasaan memang benar-benar terciptakan, artinya pembuatan undang-undang semata-mata urusan DPD dan DPR. Apabila Presiden masih terlibat dalam proses pembuatan undang-undang sehingga ketentuan Pasal 20 ayat (2) masih dipertahankan maka dalam pembuatan undang-undang akan melibatkan secara langsung tiga lembaga negara, yaitu DPR, DPD dan Presiden.

Disamping hal-hal sebagaimana diuraikan tersebut di atas, pertimbangan kesisteman perlu diperhatikan. Apabila dalam pembuatan undang-undang kepada DPD diberi hak voting, maka harus juga dipertimbangkan adanya lembaga MPR yang masih tetap eksis dalam UUD 1945 setelah perubahan. Keterlibatan DPD dalam pembuatan undang-undang akan berarti bahwa untuk membuat undang-undang ada tiga lembaga negara yang aktif, yaitu DPR, DPD dan Presiden. Sementara itu menurut ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD setelah perubahan, MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD, sedangkan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Kedudukan sebuah UUD adalah lebih tinggi dibandingkan kedudukan sebuah undang-undang, sehingga terhadap sebuah undang-undang yang bertentangan dengan UUD dapat dilakukan pengujian materiil. Kesisteman dari UUD akan terganggu dan tidak logis muncul karena untuk mengubah dan menetapkan UUD yang kedudukannya lebih tinggi dari UU cukup dilakukan oleh MPR yang keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sedangkan untuk membentuk undang-undang yang kedudukannya lebih rendah dari UUD akan melibatkan tiga lembaga negara, Presiden, DPD dan DPR.

Sehingga dari sudut pandang sebuah sistem konstitusi dengan mempertimbangkan hubungan antara kewenangan kelembagaan negara yang diatur didalamnya, pemberian *voting right* kepada DPD kepada pembuatan undang-undang akan menimbulkan implikasi yang sangat luas, dan tidak dapat dilakukan hanya dengan mengubah pasal-pasal yang mengatur kewenangan DPD saja, bahkan harus dilakukan strukturisasi ulang terhadap sistem UUD 1945 yang berhubungan dengan eksistensi lembaga negara yang lain.

Kewenangan yang diberikan oleh UUD kepada DPD akan menghasilkan suatu produk yang sangat penting apabila dapat dilakukan secara lebih profesional, dan proaktif. Hak DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 22D tidaklah menjadikan DPD hanya bersifat pasif menunggu adanya rancangan undang-undang dari Presiden atau DPR yang akan dibahas, tetapi secara proaktif dapat mengkaji materi-materi yang seharusnya ada dalam sebuah undang-undang, atau yang telah ada dalam sebuah undang-undang. Hasil kajian tersebut dapat diajukan kepada DPR dalam bentuk rancangan undang-undang, atau dapat dijadikan bahan dalam membahas rancangan undang-undang. DPD dapat menyusun sebuah "*blue print*" substansi undang-undang yang akan ditawarkan kepada DPR, baik dalam RUU versi DPD, maupun dalam pembahasan RUU. DPD cukup

punya waktu untuk melakukan hal tersebut karena tidak terganggu oleh tugas-tugas lain, dan dalam melaksanakan fungsinya seharusnya DPD dapat lebih independen terhindarkan diri dari kepentingan politik. Nilai karya DPD bukan karena otoritas politiknya tetapi kualitas produknya yang semestinya lebih objektif, dimana fungsi konstitusional tersebut diperlukan dalam kesisteman UUD.

