

TRANSFORMASI KEWENANGAN DPD DALAM IUS CONSTITUTUM KE ARAH IUS CONSTITUENDUM DEMI KESETARAAN DALAM BIKAMERAL

Hariyanto Sofyan Benyal¹

Email: hariyantosofoyanbenyal@gmail.com

Abstract

After the reformation a change has occurs, a significant one, especially in the state administration as seen in the amendment, the 1945 constitution amendment, strengthening on the legislature in order to lift the power of checks and balances among the institutions, government agencies. On the third amendments in 2001 new institution, an institution of legislation appears in the Regional Representative Board (DPD to be the regional representation and later become a second chamber (bicameral) parliament which believed has made the legislation tasks such as, budgeting, and monitoring implemented optimally. But in reality, the duties and powers of the second chamber is still very limited compared to the first chamber which is the DPR, hence the transformation effort to ius constitutum, the desirous law, appeared in strengthening the DPD constitutionally through MPR with Pancasila as the foundation. The method used is a normative juridical, by referring to the laws and principles exist. The analysis used in this research is descriptive qualitative analysis. The results shows that there is an inequality authorization in the, DPR and DPD, parliament. It gives a signal that the system we have adopted is a soft bicameral. By constant check and balance with Pancasila as the foundation DPD should be strengthen.

Keywords: Bicameral, Pancasila, ius constitutum, and ius constituendum

Pendahuluan

Setelah reformasi, Indonesia dalam lembaga perwakilan rakyatnya mengalami perubahan signifikan yang dari awalnya unicameral menjadi bicameral. Ini tercemin dari perubahan UUD 1945 ke3 tahun 2001 yakni munculnya bentuk baru dalam parlement yang menciptakan kamar kedua. DPD yang adalah lembaga perwakilan baru yang menjadi representasi daerah memiliki posisi yang setara dengan DPR, yang juga bertugas dalam fungsi legislasi, pengawasan, dan nominasi. Walau ada pula yang berpendapat bahwa bicameral Indonesia bersifat soft bicameral.²

¹ Penulis Adalah Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang

² Sulardi, (2012), *Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral yang Setara*, Fakultas Hukum UMM 19, No. 2 hlm.139.

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tertuang dalam perubahan tahap ketiga Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yakni terdapat pada pasal 22C, 22D, dan 22E UUD NRI 1945. kemudian diatur lebih lanjut pada perubahan keempat UUD 1945 yang konteksnya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hal ini tertuang dalam pasal 2 ayat 1 UUD 1945 dikatakan bahwa MPR terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.³ Pembahasan perubahan UUD 1945 berlangsung alot. Pada pengambilan putusan terhadap materi rancangan perubahan UUD 1945 terjadi satu kali pemungutan suara (voting) terhadap rumusan pasal 2 ayat (1) mengenai susunan keanggotaan MPR. Usul perubahan pasal 2 ayat (1) terdiri dari dua metode:

Alternatif 1

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diautur oleh Undang – Undang.”

Alternatif 2

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat atas anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang – Undang”.⁴

Setelah dilakukan pemungutan suara (Voting), 475 anggota MPR memilih alternative 2 sedangkan 122 anggota MPR memilih alternative 1, dan 3 anggota MPR memilih abstain. Dengan demikian, alternative 2 disahkan sebagai pasal 2 ayat (1) UUD 1945⁵

Perubahan yang terjadi ini bukan tanpa alasan, salah satunya adalah mewujudkan sistem legislasi yang responsive dan memihak pada kepentingan rakyat sesuai dengan tuntutan reformasi. Selain itu latar belakang dibentuknya DPR:

³ Pirmansyah Miki, (2014), *Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia*, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta 2 No. 1, hlm 164.

⁴ Ni'matul Huda, (2013), *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 165.

⁵ MPR RI, (2003), *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jendral MPR RI, hlm. 204 – 205.

1. Memperkuat ikatan daerah daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaaan seluruh daerah.
2. Meningkatkan akomodasi dan aspirasi dan kepentingan daerah daerah dalam kebijakan nasional yang berkaitan dengan negara dan daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah
4. Mengoptimalkan fungsi utusan daerah yang semula merupakan bagian atau fraksi dari lembaga MPR.⁶

Dalam kenyataannya, DPD tidak memiliki kewenangan optimal dalam parlemen sehingga tidak dapat disebut sebagai system strong bicameral. DPD terganggu tugasnya dengan batasan – batasan yang telah ditetapkan oleh Undang Undang Dasar, yakni pada pasal 22C dan 22D. tugas DPD dalam pasal 22D berbunyi;

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran sertapenggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusatdandaerah(Pasal22Dayat(1)UUD 1945);
- b. DPD ikutmembahas RUU yang berkaitan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat (2)UUD1945); dan
- c. DPD melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepadaDPRsebagaiibahanpertimbangan untuk ditindaklanjuti(Pasal 22D ayat (3) UUDNRI1945).

⁶ Ni Kadek Riza Sartika Setiawati, Nyoman Mas Aryani, (2011), *Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Denpasar, Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm. 3

dalam *ius constitutum*nya, regulasi terkait kewenangan DPD diatas dirasa tidak optimal jika ingin mengangkat prinsip check and balance dan menerapkan system dua kamar dalam parlement agar supaya fungsi dari legislative dapat berjalan sebaik mungkin baik di pusat maupun pada daerah – daerah. Penguatan lembaga DPD dirasa sangat diperlukan dalam *ius constituendum* kedepan dengan perluasan kewenangan – kewenangan agar DPD tak hanya di sebut sebagai Co-legislator oleh beberapa ahli. Pernyataan itu bukan tanpa alasan, Semua fungsi DPD bermuara dan berakhir selalu pada DPR sebagai lembaga pengambil keputusan bersama Pemerintah.

Metode Penulisan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yakni suatu penelitian yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan-bahan penelitian berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (*inventarisasi*), kemudian dikelompokkan. Hal ini kemudian dikaji dengan pendekatan peraturan-undangan untuk memperoleh gambaran taraf sinkronisasi dari semua bahan hukum. Bahan hukum yang telah diklasifikasi dan disistimatisasi tersebut dipelajari, dikaji dan dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisis

Pembahasan

Amandemen UUD 1945 yang dimulai dari awal reformasi, terjadi akibat pergolakan dalam ketatanegaraan Indonesia terutama untuk memenuhi tuntutan rakyat tentang pembagian kekuasaan secara eksplisit. Masyarakat terutama kaum intelektual yang memfokuskan diri pada struktur ketatanegaraan menganggap harus adanya pembagaian kekuasaan dan diantara lembaga – lembaga yang nantinya menjadi penyelenggara kekuasaan harus saling mengawasi satu sama lain. Semangat ini yang kemudian menjadi dasar perubahan dalam beberapa pasal dalam UUD 1945. Salah satu ketakutan yang tidak ingin terulang kembali adalah pada masa orde baru kekuasaan MPR dalam praktik

ketatanegaraan, tidak jarang diselewengkan atau dipergunakan sebagai alat memperbesar kekuasaan Presiden diluar ketentuan UUD 1945, seperti pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada presiden memali TAP MPR NO. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR RI Dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila.⁷

Praktik – praktik yang menyimpang ini yang akhirnya menyebabkan MPR dalam sidang Tahunan 2001 memutuskan meniadakan pasal 1 ayat (2) lama dan menggantinya menjadi; “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”, perubahan itu mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan Negara sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen. Prinsip check and balance diyakini agar selalu menjadi pengawasan kinerja antara lembaga – lembaga tinggi Negara dalam trias political, maka dari itu baik untuk mengatur regulasi sedemikian rupa agar satu sama lain bisa saling mengoptimalkan kinerjanya, termasuk pula didalamnya yakni lembaga parlemen yang disinyalir menganut sistem bikameral yakni system dua kamar; DPR dan DPD.

Penguatan terhadap masing – masing kamar menjadi penting mengingat lembaga legislative adalah lembaga krusial yang mengatur legislasi, monitoring, dan budgeting Negara agar terkendali dan menciptakan stabilitas. DPD yakni adalah salah satu kamar dalam parlemen yang merupakan representasi daerah juga harus memiliki posisi setara dengan DPR yang notabennya adalah representasi dari pusat walaupun dipilih secara langsung oleh rakyat seseuai dengan Dapil masing – masing. Realitnya memperlihatkan kesenjangan antara dua kamar dalam lembaga ini, yakni yang satu hanya sebagai subordinat dan yang lainnya menjadi yang paling berkuasa dalam fungsi legislative.

Kedudukan DPD

DPD memiliki dasar konstitusional yang memuat eksistensi, kedudukan, dan fungsi DPD sebagai lembaga Negara, yakni pada pasal 22C dan 22D UUD 1945. Perbandingan dengan kewenangan DPR yang diatur dalam konstitusi menggambarkan pada kita akan adanya kesenjangan antar dua kamar parlemen ini, yang harusnya system

⁷ Ni'matul Huda, (1999), *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusional Indonesia*, Yogyakarta, PSH FH UII kerjasama dengan Gama Media, hlm. 71-74.

bicameral yang melegitimasi keseimbangan posisi dan kewenangan antar kamar menjadi kurang tercapai dengan penegasan konstitusi yang ada. Perbandingan ini dapat dilihat dalam tabel berikut;

TABEL 1 KEWENANGAN DPR DAN DPD YANG ADA DALAM UUD 1945

DEWAN PERWAKILAN DAERAH	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
<p style="text-align: center;">Pasal 22D</p> <p>1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> <p>2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undangan 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</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.</p> <p>2) Setiap rancangan Undang –Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 20A</p> <p>1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal – pasal lain dalam Undang – Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>3) Selain hak yang diatur dalam pasal – pasal lain dalam Undang – Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 21</p>

<p>rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p> <p>3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</p> <p>4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang</p>	<p>“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul”⁸</p>
--	---

Argumentasi pentingnya kamar kedua dalam lembaga legislatif juga menimbulkan perdebatan lain terutama relasi antar kamar. Giovanni Sartori membagi model bikameral menjadi tiga jenis, yaitu:

- a. sistem bikameral yang lemah (asymmetric bicameralism/soft bicameralism) yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya.

⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 20, 20A, 21, dan 22D

- b. Sistem bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara kedua kamarnya nyaris sama kuat.
- c. *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.⁹

Dilihat dari table perbandingan kewenangan di atas dapat disimpulkan bahwa DPD dalam melaksanakan tugas yang di amandatkan oleh UUD 1945 jelas lebih lemah dibandingkan kuasa yang di amanhakan UUD kepada DPR, menunjukan model system bicameral yang kita anut menurut dari Giovanni Sartori masih pada strata soft.

Hingga kini, perwujudan system perwakilan di Indonesia dalam bentuk MPR memberikan kesan Indonesia menganut system unicameral berciri bicameral. Ciri bikmaeral tak cukup tampak karena kamar lain tidak memiliki fungsi tersendiri dan tidak melembaga. Watak unikaeraal ini makin terlihat ketika lebih dari 70% keanggotaan MPR diisi DPR (575 orang) sehingga MPR kini hanya bentuk DPR yang lebih besar. Maka, pendapat “unikameral berciri bikameral” tak cukup meyakinkan untuk menjelaskan watak parlemen Indonesia. Banyak pihak lantas menggunakan istilah “system MPR” bagi system perwakilan di Indonesia

Ius constitutum dan Ius Constituendum regulasi kewenangan DPD

Ius constitutum itu sendiri adalah suatu istilah bahasa latin yang berarti yang berarti hukum yang telah ditetapkan.¹⁰ Dalam system hukum kita mengenal asas legalitas dimana suatu perbuatan hanya dapat dikatakan perbuatan hukum bila ada peraturan yang mengaturnya terlebih dahulu. Dalam strong bicameral oleh Giovanni Sartori menyebutkan bahwa strong bicameral hanya dapat benar – benar terwujud apabila kekuatan antar kedua kamarnya sama kuat, dan untuk benar – benar terlihat sama kuat salah satu kamar yakni DPD harus memiliki kekuasaan dalam kewenangannya setidaknya tidaknya mendekati kekuasaan DPR. Ini tidak terwujud sebagaimana kita tahu bahwa

⁹ Maryanto, (2011), *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sitem Bicameral*, jurnal Ilmiah CIVIS, Vol.1 No.2 juli 2011, hlm. 13.

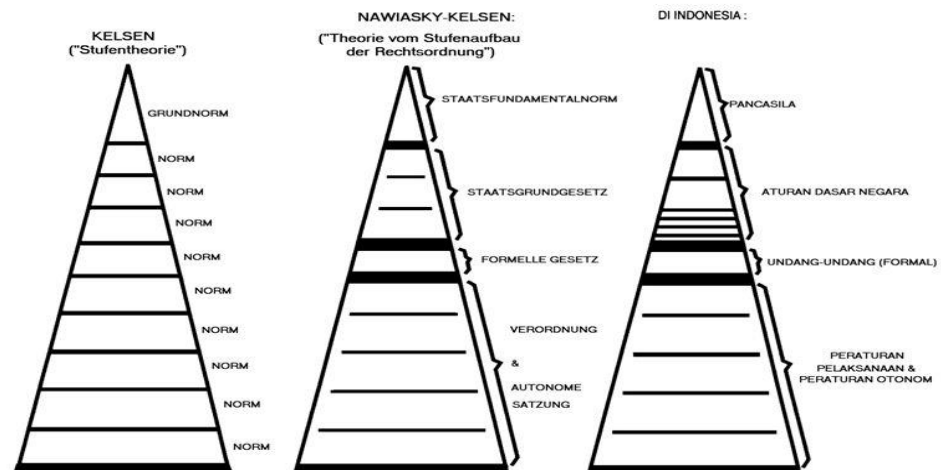
¹⁰ Abdul Latif dan Hasbi Ali, (2014), *Politik Hukum*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, hlm. 37

DPD dalam menjalankan tugasnya yang konstitusional masih terbatas (dapat dilihat perbandingan dalam Tabel 1 diatas).

Banyak pakar setelah melihat kesenjangan yang sangat tampak demikian kemudian berharap kelak akan ada perubahan untuk memperkuat kewenangan DPD untuk tampak mencerminkan strong bicameral. Hans kelsen dengan teorinya stufentheory mengatakan bahwa suatu norma selalu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi; dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar Negara (Staatsfundamentalnorm).¹¹ Teori tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, dengan teori Jenjang Norma Hukum (die theorie vom stufentordnung der rechtsnormen¹²), yang mengatakan bahwa ada tiga lapis norma. Yakni pertama norma dasar (Groundnorm), kedua aturan – aturan dasar (Grundgesetz), dan ketiga peraturan perundang – undangan (Formelle Gesetz). Dalam system norma hukum Negara Republik Indonesia, norma – norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis – lapis, dan berjenjang sekaligus berkelompok, dengan strata atau jenjang norma tertinggi yang membawahi semua norma adalah Pancasila. Jelasnya dapat dilihat pada gambar dibawah;

¹¹ M. Moelatiningsih Maemoenah, (2003), *Implementasi Azas – Azas Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan Ius Constituendum Di Indonesia*, (Pidato Pengukuhan Pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2003)

¹² Ni'matul Huda, (2005), *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Cetakan Pertama, Yogyakarta, UII Press, hlm. 51.



Gambar 1: Perbandingan teori Jenjang Norma dari Hans Kelsen dan teori Jenjang Norma Hukum dari Hans Nawiasky terhadap hirarki norma di Indonesia

sumber: Sony Maulana S. (Universitas Indonesia)

Pada gambar diatas tampak bahwa Grundnorm oleh Hans Kelsen dan Staats fundal menal norm oleh Hans Nawiasky tercermin pula pada Pancasila yang dipercaya sebagai norma tertinggi bagi bangsa Indonesia. Spesifik lebih dari itu juga di dalam konteks kewenangan DPD dalam system bicameral yang dicita-citakan berbentuk strong bicameral agar terciptanya check and balance. Sebagaimana sila ke 4 dalam Pancasila yang berbunyi; “kerakyatan yang dipimpin oleh hkmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”, yang frasanya dalam unsur *permusyawarata perwakilan* adalah menjalankan tugas-tugas bernegara, rakyat diwakilkan dari pemilu one man one vote dengan semangat musyawarah oleh para wakilnya untuk menjalankan pemerintahan dan menjawab persoalan-persoalan bangsa yang ada. DPD dalam hal ini yang merupakan representasi daerah, dalam membawa kepentingan daerahnya hanya terbatas pada wewenang mengajukan, membahas, dan pengawasan undang-undang yang berkaitan

dengan daerah, namun diatas itu DPR lah yang lebih berwenang dalam pengambilan putusan sebuah peraturan itu di undangkan atau tidak. Konsekuensi logisnya adalah DPR dengan kewenangan lebih besar selalu mungkin untuk tidak menerima rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD, serta dalam pembahsannya bersama DPD tentang otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan 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, selalu berkemungkinan untuk diacuhkan karena hak untuk memperundangkan semua rancangan Undang-Undang hanya ada pada DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama sebagaimana bunyi pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Tentunya jika dilihat kembali ini tidak sebenar-benarnya sejalan dengan sila ke 4 dalam Pancasila, karena seakan “perwakilan” dalam hal ini representasi daerah tidak diberi ruang sebesar DPR yang notabennya adalah representasi partai politik meskipun dalam proses pemilunya menggunakan suara dapil.

Ius constituendum dalam arti harfiah, yakni hokum yang seharusnya berlaku meliputi dua pengertian, yakni apa dan bagaimana hokum yang harus diterapkan dan bagaimana penetapan hokum itu.¹³ Singkatna ius constituendum adalah hokum yang dicita-citakan terjadi di masa yang akan datang. Agar suatu hukum atau ketentuan hukum merupakan hukum atas ketentuan hukum yang sah, hukum atau ketentuan hukum itu harus memenuhi beberapa persyaratan. Menurut Van Der Pot persyaratan itu adalah bahwa hukum atau ketentuan hukum itu harus:

1. Ditetapkan oleh pemerintah yang berwenang;
2. Penetapan hukum atau ketentuan hukum itu tanpa cacat kehendak;
3. Bentuk penetapan hukum atau ketentuan hukum itu sesuai dengan isi dan tujuan yang ditetapkan peraturan yang menjadi dasar penetapan hukum atau ketentuan hukum tersebut;

¹³ Abdul Latif dan Hasbi, *Op.cit.*, 2014, hlm 57

4. Isi penetapan hukum atau ketentuan hukum itu sesuai dengan isis dan tujuan yang ditetapkan peraturan yang menjadi dasar penetapan hukum atau ketentuan hukum tersebut.

Agar cita-cita strong bicameral dapat tercapai untuk memperkuat parlemen maka, peraturan yang mengatur dalam hal ini yang mendiskreditkan kewenangan DPD harus diperbaiki dengan cara menetapkan hukum dengan cara sah.

Proses perubahan *ius constitutum* menjadi *ius constituendum* yang dikarenakan oleh adanya perubahan kehidupan masyarakat adalah berbicara tentang suatu rangkaian kegiatan yang merubah *ius constitutum* karena menetapkan *ius constituendum* yang unsur-unsurnya memenuhi kenyataan kehidupan masyarakat yang berbeda tersebut.¹⁴

Rangkaian kegiatan untuk menetapkan *ius constituendum* Itu terdiri atas beberapa kegiatan sebagai berikut:

- A. Menguraikan unsur-unsur *ius constitutum*
- B. Menguraikan unsur-unsur perubahan kehidupan masyarakat.
- C. Membandingkan unsur-unsur *ius constitutum* dengan unsur-unsur perubahan kehidupan masyarakat hingga menemukan trouble dalam menerapkan *ius constitutum* pada kenyataan kehidupan masyarakat yang dihadapi.
- D. Menentukan data yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan
- E. Menganalisis data untuk menyelesaikan permasalahan hingga menemukan 3 (tiga alternatif) penyelesaian permasalahan.
- F. Menetapkan filter untuk memilih salah satu alternatif yang telah ditemukan
- G. Menetapkan kesimpulan berupa *ius constituendum*.¹⁵

Secara teknis transformasi *ius constitutum* ke *ius constituendum* dapat dilihat dari tahapan diatas, namun dalam penyelenggaraanya kembali lagi pada konstitusi, yang mana jika ingin memperkuat kewenangan DPD yang dalam hal ini berarti menyempurnakan bikameral ke arah yang lebih strong maka harus pula berhubungan langsung dengan usaha amandemen UUD 1945. Telah jelas dasar hukum pelemah fungsi DPD adalah pasal 22D UUD 1945, yang menggambarkan DPR selayaknya lembaga tanpa kekuatan yang hanya

¹⁴ F. Sugeng Istanto, dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *ibid.* hlm 73

¹⁵ Abdul Latif dan Hasbi, *Op.cit.* 2014, hlm 74

dapat mengikuti segala keputusan DPR. Sekalipun disebutkan bahwa DPD juga turut aktif dalam perancangan Undang-Undang seperti memberikan masukan dan memberi rancangan rencana Undang-Undang, namun secara eksplisit di dalam konstitusi UUD 1945 DPR lah yang berwenang memutuskan sebuah rancangan di undangkan atau tidak. Maka dari itu penting untuk melihat proses politik hukum dalam rencana amandemen UUD yang berdasar pada pasal 3 ayat (1) dan pasal 37.

Dalam pasal 3 ayat (1) disebutkan "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.*"

Pasal 37 menyebutkan "(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan."¹⁶

Jumlah MPR adalah keseluruhan dari jumlah DPR ditambah DPD = $575 + 136 = 711$ jumlah kursi MPR. Dalam pasal 37 ayat (1) disebutkan secara eksplisit bahwa amandemen dapat di dagendakan dalam siding MPR jika diajukan sekurang-kurangnya oleh 1/3 dari jumlah keseluruhan MPR yakni $1/3 \times 711 = 237$, yang mana singkatnya untuk mengajukan usul perubahan UUD harus diusulkan tidak hanya oleh anggota DPD tapi juga oleh beberapa anggota DPR. Begitu pula dalam persyaratan yang tertera dalam ayat (3) yakni untuk merubah UUD, sidang MPR dihadiri minimal 2/3 dari jumlah keseluruhan anggota MPR = $2/3 \times 711 = 474$ orang, Yang artinya setelah merangkul

¹⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 37

beberapa anggota DPR untuk mengajukan usul perubahan terhadap UUD 1945 DPD juga harus kembali bekerja keras mengambil hati beberapa anggota DPR yang lain.

Bukan hal yang mudah membawa DPR ikut berkerja sama memperkuat DPD lewat amandemen UUD, mengingat pengalaman yang mana mengalami kegagalan untuk memperkuat kewenangan DPD pada tahun 2007 karena ketidaksetujuan dari mayoritas DPR.

Bunyi usulan pada sidang MPR pada tahun 2007:

1. Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah memberikan 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 APBN, pajak pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR dan pemerintah untuk ditindaklanjuti
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ¹⁷(Sulardi, 2012)

TABEL 2 PERSANDINGAN PENGATURAN DPD DALAM UUD RI 1945 DENGAN USULAN DALAM SIDANG MPR 2007

NAMA PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	DUKUNGAN TERHADAP USULAN
---------------------	--------------	--------------------------

¹⁷ Sulardi, (2012), *Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral yang Setara*, Fakultas Hukum UMM 19, No. 2, hlm. 142.

Partai Golongan Karya	127	2
Partai Bintang Reformasi	14	13
Partai Kebangkitan Bangsa	52	47
Partai Keadilan Sejahtera	45	16
Partai Bulan Bintang	11	1
Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	4	1
Dewan Perwakilan Daerah	128	128
Jumlah	678	216

Sumber: kompas, 8 Agustus 2007

Telihat bahwa DPR memang menolak untuk memperkuat DPD, hal ini dapat dilatar belakangi oleh banyak hal, mulai dari ketaktuan akan lembaga tandingan sampai pada kepentingan politik partai. Dengan adanya hegemoni DPR atas DPD menunjukkan bahwa kedua lembaga ini tidak bekerja dalam koridor kesetaraan dan berkeseimbangan. Upaya ke arah adanya keseimbangan dan kesetaraan pun mengalami kegagalan, karena usulan perubahan UUD Negara RI 1945 tidak mendapatkan dukungan penuh dari anggota MPR.

Kesimpulan

DPR dalam hal ini merupakan lembaga legislatif paling berkuasa juga sekaligus yang paling mempengaruhi suara di MPR, kurang memperhatikan kesetaraan fungsional demi terciptanya check and balance. Dengan mengikuti norma-norma prinsip das solen seharusnya bicameral Indonesia berbentuk strong bicameral dengan melandaskan diri pada pancasila, hal ini juga diperkuat dengan teori oleh hans kelsen dan hans nawiasky tentang jenjang norma dan jenjang norma hukum. Berangkat dari kenyataan peristiwa yang ada, DPR terlalu takut untuk memperkuat kewenangan DPD. Perjalanan legislasi di Indonesia akan jalan lebih optimal manakala kedua kamar dalam system bicameral ini berjalan sejajar dan setara, serta representasi masyarakat daerah yang khas akan kebudayaan dan metode pengembangan daerahnya bisa lebih terangkat dan disuarakan oleh delegasinya yakni anggota DPD. Seharusnya DPR lebih bijaksana dalam tukar pendapat tentang penguatan kewenangan DPD, bukan sepihak dengan kuantitasnya dalam MPR untuk menolak sepenuhnya usulan penguatan. Ius constituendum yang ideal seharusnya dapat dilahirkan jika saja tukar pendapat antar sesame lembaga berjalan lebih

kondusif dan intens. Ius constituendum yang ideal tidak harus berupa perombakan sepenuhnya ius constitutum tapi dapat berupa 3 (tiga) bentuk, yakni:

- a. Merombak sepenuhnya ius constitutum karena tidak relevan dengan kenyataan peristiwa masa kini
- b. Mempertahankan ius constitutum karena masih sejalan dengan perkembangan jaman
- c. Merupakan usaha kompromi dari ius constitutum dan membenarkan perubahan perkembangan jaman masa kini.

Daftar Pustaka

Ali, A. L, (2014), *Politik Hukum*, Jakarta Timur, Sinar Grafika.

Aryani, N. K, (2011), *Kewenangan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*. Denpasar, Fakultas Hukum Udayana.

Huda, N, (1999), *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusional Indonesia*. Yogyakarta, PSH FH UII Kerjasama dengan Gama Media.

Huda, N, (2005), *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*. Yogyakarta, UII Press.

Ni'matul, H, (2013). *Hukum Tata Negara, Edisi Revisi*. Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Jurnal

Maryanto, (2011), Penguatan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Bikameral. *Jurnal Ilmiah CIVIS*, 1 (2), hlm.13.

Miki, (2014). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia. *Fakultas Syariah da Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah*, 2 (1), hlm 164

Sulardi, (2012), Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral Yang Setara. *Media Hukum UMY*, 19 (2), hlm 139.

Peraturan PerUndang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945