



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
UNIVERSITAS HASANUDDIN

JURNAL KONSTITUSI

PUSAT KAJIAN KONSTITUSI UNIVERSITAS HASANUDDIN

Volume III No. 1, Juni 2011

- Bentuk dan Struktur Kelembagaan MPR Republik Indonesia
Syamsul Bachri

- Proporsionalitas Kewenangan Lembaga Perwakilan Rakyat
Dalam UUD 1945
M. Yunus Wahid

- Politik Konstitusi, Menggagas Konstitusionalisme Progresif
Ditengah "Kemandegan" Sistem Hukum
Tanto Lailam

- Multitafsir Keputusan Peresmian Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD
Sebagai Pangkal Sengketa Tata Usaha Negara
Damang

- Kedudukan dan Kewenangan Wakil Presiden
Pasca Amandemen UUD 1945
Akbar Rasyid

- Analisis Terhadap Tuntutan Kemerdekaan
Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (Studi Kasus di Papua)
Petrus Tekege



SEKRETARIAT JENDERAL DAN KEPANTIBAAN
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
UNIVERSITAS HASANUDDIN

JURNAL KONSTITUSI

PKK UNIVERSITAS HASANUDDIN

Membangun konstiusionalitas Indonesia
Membangun budaya sadar berkonstitusi

Volume III Nomor 1
Juni 2011

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi demi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi untuk kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud gagasan modern dalam upaya memperkuat usaha membangun hubungan-hubungan yang saling mengendalikan dan menyeimbangkan antar cabang-cabang kekuasaan negara.

DITERBITKAN OLEH :

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat

Telp. (021) 2352 9000
Fax. (021) 3520 177

PO BOX 999
Jakarta 10000

TIDAK DIPERJUALBELIKAN

Jurnal **KONSTITUSI**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab

Prof. DR. Aswanto Kamaruddin, SH., MS., DFM

Redaktur

Fajlurrahman Jurdi, SH

Redaktur Pelaksana

Kasman Abdullah, SH., MH

Editor

Muh. Zulfan Hakim, SH., MH

Romi Librayanto, SH., MH

Mitra Bestari

Prof. DR. Laica Marzuki SH., MH

Prof. Abdul Razak, SH., MH

Prof. DR. Syamsul Bachri SH., MS

Sekretariat

Wiwin Suwandi, SH.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

**Opini yang dimuat dalam Jurnal ini tidak mewakili
pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal**

Jurnal **KONSTITUSI**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI

Penanggung Jawab

Prof. DR. Aswanto Kamaruddin, SH., MS., DFM

Redaktur

Fajlurahman Jurdi, SH

Redaktur Pelaksana

Kasman Abdullah, SH., MH

Editor

Muh. Zulfan Hakim, SH., MH

Romi Librayanto, SH., MH

Mitra Bestari

Prof. DR. Laica Marzuki SH., MH

Prof. Abdul Razak, SH., MH

Prof. DR. Syamsul Bachri SH., MS

Sekretariat

Wiwin Suwandi, SH.

Diterbitkan oleh:

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Website: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

Opini yang dimuat dalam jurnal ini tidak mewakili pendapat resmi MK & Pengelola Jurnal

PROPORSIONALITAS KEWENANGAN LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DALAM UUD 1945

M.Yunus Wahid

Abstract

This paper is intended to reveal aspects of the constitutional authority proporsionalitas people representative institution, namely Parliament and the Council in the 1945 results of the change. Disclosure is done through analyzing the substantive (legal content analysis) the 1945 charge of or relating to the DPR and DPD using the view / teaching experts associated with the material as an analytical tool. The analysis reveals that the power and / or authority of representative institutions of the people in the 1945 Constitution is still far from proportional, ie the authority of the Parliament is much more dominant than the authority of the DPD which has only limited authority and are false. While the membership of both bodies are both elected by the people. 1945 Constitution still contains a lot of inequality

Keywords: Proportionality, authority, agency representatives of the people.

PENGANTAR

Konsep "proporsionalitas" pada judul tulisan ini ditelaah dalam konteks nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam UUD 1945 setelah perubahan (amandemen), berkenaan

dengan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dan lebih khusus lagi mengenai eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Salah satu aspek yang perlu mendapat perhatian dalam hal ini ialah apakah eksistensi DPD dalam UUD 1945 sekarang ini sudah dapat mengemban aspirasi rakyat yang diwakilinya secara memadai sesuai dengan "ide awal" pembentukannya?

Nilai keadilan dimaksud tersebut ialah keadilan dalam makna nilai proporsional atau keseimbangan yang dipandang lebih dapat diterima dibanding dengan keadilan dalam makna pemerataan. Paradigma proporsionalitas inilah yang diarahkan pada pembagian kekuasaan politik ketatanegaraan dalam UUD 1945, yakni nilai-nilai keadilan hukum, apakah memenuhi unsur rasa keadilan atau justru mengandung unsur-unsur ketidakadilan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara?

Sebagaimana dipahami, bahwa nilai, termasuk nilai hukum adalah suatu konsep abstrak, ia tidak tampak secara lahiriah, namun pasti adanya. Sekarang bagaimana mengenalnya? Salah satu cara adalah melalui ungkapan lisan, tulisan maupun sikap. Salah satu fungsi sikap adalah ekspresi nilai, demikian menurut Walgito¹. Oleh karena yang menjadi sorotan tulisan ini adalah proporsionalitas dalam makna keadilan atau keseimbangan dalam UUD 1945 mengenai distribusi kekuasaan dalam parlemen atau lembaga perwakilan, pendekatan yang digunakan ialah analisis isi (*content analysis*) atas ketentuan tentang DPR dan DPD yang tertuang dalam UUD 1945 sebagai bentuk peraturan perundang-undangan tertinggi yang berlaku bagi negara RI yang mendasari peraturan perundang-undangan lainnya.

1 Yunus Wahid AM, *Nilai-nilai Hukum Lingkungan Versi Lontarak Latoa dan Realitas Sosialnya*, (Disertasi, PPS Unhas Makassar, 2006) hlm. 96. Khusus mengenai Sikap, Lengkapnya lihat Walgito, 1991: 107-108.

Apapun hasil yang dicapai (dalam arti kualitas substansi dan struktur), fakta menunjukkan bahwa UUD 1945 telah diamandemen satu kali yang pengesahannya dilakukan empat tahap (empat kali sidang tahunan MPR: Oktober 1999, Agustus 2000, Nopember 2001, dan Agustus 2002). Setelah UUD 1945 diamandemen ternyata pula banyak masalah yang muncul “yang memerlukan jawaban sebagai produk analisis dari optik Hukum Tata Negara dan Ilmu Konstitusi”.² Salah satu masalah yang banyak dibicarakan ialah kekuasaan dan kewenangan DPD yang dipandang oleh banyak orang sebagai tidak proporsional.

Tulisan ini, menerima paham bahwa UUD adalah konstitusi, terlepas dari persoalan apakah kedua istilah ini identik atau tidak. Seperti diketahui, bahwa pada umumnya istilah “konstitusi” diartikan lebih luas dari pada “UUD”, karena konstitusi mencakup yang tertulis (dalam dokumen khusus) dan yang tidak tertulis. Akan tetapi banyak juga pakar yang menyamakan istilah konstitusi dengan UUD, bahkan memandang bahwa UUD itu adalah terjemahan atau istilah lain dari *constitution*. Contoh, UUD Amerika Serikat yang mencakup semua hukum dasar di dalam dokumen tertulis disebut dengan “Konstitusi Amerika Serikat”. Dalam sejarah, Indonesia juga pernah memiliki konstitusi tertulis, tetapi tidak disebut UUD melainkan disebut konstitusi, yakni “Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949”. Dalam kaitan ini, CF. Strong dalam bukunya yang berjudul *the Modern Political Constitution* menyatakan keliru membedakan penggunaan istilah konstitusi tertulis dengan konstitusi tidak tertulis. Menurut Mahfud MD, pernyataan Strong ini memperkuat pandangan bahwa bisa saja istilah konstitusi dan UUD digunakan dalam arti yang sama³. Di

2 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010) hlm.ix.

3 Ibid.

dalam kehidupan ataupun pembicaraan sehari-hari, sering terungkap bahwa perbuatan atau tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 adalah tindakan yang tidak konstitusional. Adapun yang perlu dipersoalkan ialah apakah muatan UUD 1945 setelah perubahan dapat diterima, baik oleh pihak yang akan melaksanakannya maupun pihak yang kepentingannya harus dilindungi. Jadi pengertian konstitusi sama dengan UUD atautkah konstitusi lebih luas dari pada UUD bukanlah persoalan pokok dalam menelaah muatan UUD 1945, melainkan apakah konstitusi itu responsif dalam arti dapat memenuhi tuntutan rakyat.

Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai "ketatanegaraan" (UUD dan sebagainya) atau UUD suatu negara. Segala tindakan berupa kebijakan yang menyimpangi konstitusi adalah kebijakan yang tidak konstitusional⁴. Kiranya pernyataan ini menjadikan jelas tentang apa sebenarnya konstitusi itu, yakni ketentuan yang harus diikuti dalam penyelenggaraan negara pada setiap negara hukum. Dalam literatur Hukum Tata Negara (HTN) maupun ilmu politik, ruang lingkup tentang paham konstitusi mencakup: 1) anatomi⁵ kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum, 2) jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, 3) peradilan yang bebas dan mandiri, dan 4) pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Adapun sejarah timbulnya negara konstitusional, merupakan proses sejarah yang panjang, yakni sejak zaman Yunani (624-404 SM). Konstitusi sebagai UUD dan hukum dasar yang mempunyai arti penting, yakni "konstitusi

4 Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010) hlm.1

5 Anatomi ilmu urai yang melukiskan letak dan hubungan bagian-bagian tubuh manusia, binatang atau tumbuh-tumbuhan, dalam konteks ini, diadopsi dalam menggambarkan hubungan hukum dengan kekuasaan politik (lihat KBBI).

modern" yang baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya "sistem demokrasi perwakilan rakyat dan konsep nasionalisme". Demokrasi perwakilan muncul sebagai tuntutan pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif yang diharapkan dapat membuat atau membentuk undang-undang untuk membatasi dominasi hak-hak raja (penguasa). Atas dasar inilah yang mendudukkan konstitusi yang tertulis ini sebagai hukum dasar yang lebih tinggi dari pada raja (penguasa) yang sekaligus mengandung maksud memperkokoh lembaga perwakilan rakyat⁶. Jadi jelas, bahwa salah satu ide dasar konstitusi ialah memperkuat posisi lembaga perwakilan rakyat, yang esensinya adalah menjamin dan memperjuangkan terwujudnya kepentingan dan aspirasi rakyat.

Salah satu aspek yang paling mendasar bagi suatu konstitusi- UUD, ialah bahwa UUD itu dapat diterima, baik oleh pihak yang akan melaksanakannya maupun pihak yang akan dilindungi oleh UUD tersebut, yang menurut J.G.Steenbeek pada umumnya mengandung tiga hal pokok, yakni: 1) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya; 2) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan 3) adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁷

Uraian singkat ini menunjukkan bahwa konstitusi dalam artian modern atau UUD berkembang sejalan dengan berkembangnya sistem demokrasi perwakilan, yang didasari oleh adanya lembaga legislatif yang dapat membawakan aspirasi bagi kepentingan rakyat, terutama dalam mewujudkan hukum yang objektif, netral dan proporsional. Oleh karena itu, apabila hukum yang menguasai penyelenggaraan negara

6 Dahlan Thaib, dkk, Opcit, hal. 2&5

7 Lihat Dahlan Thaib, dkk, Opcit, hal. 7-14 dan 16.

dinilai mengandung unsur-unsur ketidakadilan atau tidak dapat memenuhi tuntutan dan harapan bagi rakyat, maka hukum itu perlu bahkan harus diperbaiki dengan cara-cara yang juga sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, terutama yang tertuang dalam konstitusi. Tegasnya, upaya perbaikan yang dilakukan harus melalui cara dan prosedur yang konstitusional pula, yakni sesuai dengan cara yang ditetapkan dalam konstitusi itu sendiri. Hal ini perlu ditegaskan, agar upaya pembaharuan hukum, termasuk pembaharuan UUD 1945 sejauh mungkin tidak menempuh cara-cara revolusi yang hasilnya juga belum tentu menjamin terwujudnya hukum yang baik. Dalam konteks ini, harus disadari bahwa hasil suatu perubahan atau pembaharuan hukum selalu menyisakan kelemahan-kelemahan, termasuk perubahan UUD 1945 yang dilakukan selama kurun waktu Oktober 1999 - Agustus 2002, dirasakan masih jauh dari sempurna struktur dan substansinya sehingga selalu terbuka untuk dimodernisasi melalui perubahan ataukah dengan cara lain.

SUBSTANSI DAN ANALISIS

Penuangan ketentuan mengenai DPR dan DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan (amandemen)⁸, masing-masing dituangkan dalam Bab VII, Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B (terdiri atas tujuh pasal) untuk DPR, dan Bab VIIA, Pasal 22C dan Pasal 22D ketentuan mengenai DPD (dua pasal). Ketentuan berkenaan dengan kewenangan DPR juga terdapat dalam Pasal 7A - Pasal 7C; Pasal 11, Pasal 13 dan Pasal 14; Pasal 23F, dan Pasal 24A - Pasal 24C UUD 1945. Kewenangan DPR dalam pasal-pasal yang disebut terakhir itu, dalam tulisan ini disebut kewenangan "ekstra" DPR.

8 Perubahan UUD 1945 dilakukan secara berangka sebanyak empat kali penetapan, yakni Pertama 1999 (19 Oktober), Kedua 2000 ((18 Agustus), Ketiga 2001 (9 Nopember), dan Keempat 2002 (10 Agustus). Lihat rangkuman Ketetapan-ketetapan MPR masing-masing pada periode tersebut.

Jalur Keanggotan.

Pasal 19 ayat (1) UUD menegaskan: "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum"⁹ (hasil perubahan kedua (18 Agustus 2000). Ketentuan ini jelas, bahwa seluruh anggota DPR harus dipilih melalui pemilihan umum, dan tidak membuka jalur lain bagi warga negara RI untuk menjadi anggota DPR misalnya penunjukan, pengangkatan ataupun eksopisio karena jabatan. Adapun (2) pasal ini mengaskan tentang 'susunan' DPR yang diatur dengan undang-undang, dan ayat (3) nya mengatur frekuensi persidangan yang minimal sekali dalam satu tahun¹⁰.

Dalam kaitan tersebut, Pasal 22C ayat (i) UUD 1945 menegaskan: "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap prrovinsi melalui pemilihan umum". (hasil perubahan ketiga, 9 Npember 2001). Penegasan ini menunjukkan bahwa "Daerah" yang dimaksud dalam Dewan Perwakilan Daerah adalah daerah "perovinsi", bukan daerah kabupaten ataupun kota. Dengan kata lain perwakilan daerah dimaksud adalah "pewakilan daerah provinsi"¹¹. Apabila pemikiran dan konsep otonomi daerah yang menitikbertkan pada daerah kabupaten dan kota diterima sebagai pegangan dalam ketatanegaraan, eksistensi DPD ini terasa kurang tepat karena bukan mewakili daerah yang memiliki otonami secara nyata. Kedua, anggota DPD seluruhnya juga harus dipilih melalui pemilihan umum, tidak adah jalur lain seperti utusan daerah, golongan dan semacamnya.

9 Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 2002) hlm. 25. Memberi catatan berkaitan dengan rumusan tersebut yang menurutnya mengandung makna, bahwa tidak boleh ada anggota DPR yang tidak dipilih atau diangkat.

10 Lengkapnya, Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. Selanjutnya ayat (3) menegaskan: "Dewan Perwakilan rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun

11 Lihat juga Jimly Assiddiqie, *Opcit*, hal. 31.

Adapun ayat (2) Pasal 22C UUD ini menegaskan bahwa "Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi jumlahnya sama, dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Ketentuan ini mengandung makna bahwa jumlah wakil setiap provinsi adalah sama, tanpa mempersoalkan karakteristik daerah provinsi yang diwakilinya seperti jumlah penduduk, luas wilayah, serta kemajuan dan/atau ketertinggalan daerah yang diwakili. Ini berarti pula, bahwa jumlah pemilih yang diwakili oleh para anggota DPD antar propinsi akan berbeda-beda. Adanya ketentuan yang membatasi secara tegas tentang jumlah total anggota DPD, yakni maksimal sepertiga dari jumlah anggota DPR, ketentuan ini saja mengendung makna bahwa UUD 1945 membatasi peran yang dapat dimainkan oleh DPD secara nyata dalam penyelenggaraan ketatanegaraan. Seperti dipahami bersama, bahwa mekanisme pengambilan keputusan ditetapkan dengan suara terbanyak. Dengan demikian, bila DPD berhadapan dengan DPR dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945¹², maka ia akan selalu berada pada posisi terdominasi, sehingga sulit diharapkan dapat melakukan terobosan demi kepentingan daerah dan nasional terutama melalui penyempurnaan muatan UUD 1945 sebagai dasar penyelenggaraan negara RI. Dominasi unsur DPR dalam majelis ini lebih diperkuat dengan ditiadakannya unsur tambahan berupa utusan daerah-daerah dan golongan-golongan¹³ fungsional sebagaimana diadopsi dalam UUD

12 Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "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. (hasil perubahan keempat, 10 Agustus 2002).

13 Pringgodigdo, H.A.K.,1974, *Tiga Undang Undang Dasar*, hal.21, memberi keterangan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, bahwa yang dimaksud dengan "golongan-golongan" ialah badan-badan seperti Koperasi, Serikat Pekerja dan lain-lain Badan kolektif.

1945 pra perubahan¹⁴.

Dari ketentuan tersebut, dipahami adanya kesamaan jalur pengisian anggota DPR dan DPD, yakni dipilih melalui pemilihan umum, yang secara teknis prosedur diatur dengan undang-undang. Yang berbeda, ialah adanya peran partai politik bagi keanggotaan DPR sementara untuk anggota DPD dipilih secara perorangan, ia dipilih karena ketokohan mereka secara pribadi sehingga untuk menjadi anggota DPD secara kalitatif lebih berat dari pada anggota DPR. Selain itu juga adanya pembatasan yang tegas jumlah maksimum anggota DPD, yakni sepertiga dari jumlah anggota DPR. Di samping itu, Jumlah anggota DPD yang mewakili daerahnya adalah sama untuk tiap provinsi, sehingga keterwakilan daerah ini cenderung bersifat formal belaka karena tidak mempersoalkan karakteristik daerah yang diwakili, misalnya jumlah penduduk yang memiliki perbedaan sangat besar (provinsi di P. Jawa dengan luar Jawa). Karena daerah pemilihan untuk anggota kedua lembaga ini sama, yakni seluruh wilayah negara, maka secara logis pula bahwa jumlah pemilih yang diwakili DPR dan DPD secara institusional pada dasarnya sama, dan secara perorangan jumlah pemilih yang diwakili oleh anggota DPD jelas jauh lebih besar dari yang diwakili seorang anggota DPR. Oleh karena itu seyogianya DPD diberi kewenangan yang signifikan sehingga ia dapat membawakan dan memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, bukan sekadar kewenangan yang serbasemu seperti yang digariskan dalam UUD 1945 pasca perubahan.

14 Jimly Assidique, *Opcit*, hal.3, memberi komentar bahwa penegasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (hasil Perubahan Keempat), eksistensi Utusan Golongan dihapus dari sistem perwakilan yang berpilar tiga, yaitu perwakilan politik melalui sistem kepartaian di DPR (*political representatives*), perwakilan daerah atau Utusan Daerah (*regional representatives*), dan perwakilan golongan fungsional berupa Utusan Golongan (*fungsional representatives*) seperti yang diadopsi dalam naskah asli UUD 1945.

Kewenangan Lembaga Perwakilan Rakyat

Dengan ketentuan UUD 1945 hasil perubahan (amandemen) tersebut, maka secara “kuantitatif” menunjukkan adanya ketidak proporsionalan kekuatan dalam lembaga perwakilan, yakni kekuatan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) antara unsur DPR dengan DPD. Artinya apabila MPR akan mengambil keputusan dengan suara terbanyak, maka dapat dipastikan bahwa unsur DPD hanya menjadi unsur pelengkap belaka yang sama sekali tidak dapat menentukan pengambilan keputusan. Tentu, pandangan ini berlaku selama anggota DPR dalam kondisi mayoritas mendukung pengambilan keputusan tertentu. Harapan bagi anggota DPD dalam hal ini untuk mempengaruhi pengambilan keputusan terutama mengenai isinya keputusan, ialah dengan kualitas dan ketokohan para anggota yang bersangkutan yang dapat mempengaruhi pandangan anggota DPR, karena secara institusional, ia berada pada posisi lemah. Adapun ayat (4) pasal ini menegaskan bahwa susunan dan kedudukan anggota DPD diatur dengan undang-undang. Jadi sama dengan susunan dan kedudukan DPR, yakni diatur dengan undang-undang¹⁵.

Penegasan UUD 1945, Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2) tersebut bahwa anggota DPD “dipilih dari setiap provinsi”, mengandung arti bahwa anggota DPD itu mewakili pemilih-rakyat di daerahnya, dan bukan mewakili pemerintah daerah¹⁶. Jadi sama dengan anggota DPR, hanya saja kalau anggota DPR dipilih melalui dan dengan peran partai politik (sehingga cenderung lebih mudah), maka anggota DPD bersifat independen, dipilih tanpa menggunakan peran partai politik.

15 Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang” (hasil perubahan kedua, Agustus 2000).

16 Bandingkan dengan Utusan Daerah dan utusan Golongan dalam UUD 1945 sebelum perubahan dan Utusan ABRI, yang dipraktikan pada era Orde Baru, yang mewakili intitusi masing-masing dengan kekuasaan yang signifikan, terutama Utusan Daerah yang seorang anggotanya adalah Gubernur secara eksopisio.

Telah disinggung pula bahwa jumlah pemilih yang diwakili seorang anggota DPD jauh lebih besar dari pada yang diwakili seorang anggota DPR, karena secara kelembagaan DPD dan DPR mewakili pemilih-rakyat yang sama. Oleh karena DPD tidak diberi kewenangan legislasi dan pengambilan keputusan yang riil atau hanya diberi kewenangan "semu" menurut sistem UUD 1945 pasca perubahan, mengandung makna adanya anomali, yakni eksisten, harkat dan harapan para pemilih terabaikan (dilecehkan), setidaknya mereka tidak diberi tempat dan penghargaan yang proporsional.

Dipandang dari segi Hukum Tata Negara, adanya kewenangan lembaga perwakilan rakyat, yakni kewenangan DPD yang bersifat semu atau abu-abu, menyimpang dari prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar jabatan itu memiliki lingkungan kerja dan kewenangan yang jelas batas-batasnya. Dalam konteks Hukum Tata Negara, DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat adalah jabatan adalah suatu lingkungan kerja, ia adalah jabatan. Hal ini sesuai dengan ajaran Logemann, yang memandang bahwa dalam bentuk penjelmaan sosialnya, negara itu adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi (kenegaraan), yakni suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan. Dalam hubungannya dengan negara, ia disebut jabatan. Negara adalah organisasi jabatan. Lebih lanjut dikemukakan, bahwa dalam hukum tata negara, jabatan muncul sebagai pribadi. Di mana saja, dalam hukum tata negara, jabatanlah yang dibebani kewajiban dan karenanya berwenang untuk melakukan perbuatan hukum¹⁷.

Hal tersebut bertentang pula dengan "ajaran hukum moral" yang menyatakan bahwa "kita wajib memberikan pertimbangan-pertimbangan dari dan tentang pihak lain.

17 Logemann, J.H.A., *Tentang Teori Hukum Tata Negara Positif*, judul asli *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden (1948), Indonesia oleh Makkatutu, cs, Ichtiar Baru Van Hoeve Jakarta, 1975, hal. 117-118.

Oleh karena itu, tidak seorang pun yang dapat dianggap sepi dan diremehkan begitu saja¹⁸. Atas dasar ini, maka sudah seyogyanya dipayakani usaha-usaha perbaikan dalam sistem UUD 1945 khususnya mengenai bagaimana membangun nilai proporsionalitas dalam sistem lembaga perwakilan rakyat di masa mendatang, sehingga lembaga-lembaga perwakilan yang ada menurut sistem UUD 1945 tidak ada lagi yang sekadar sebagai pelengkap belaka yang hanya menambah beban keuangan negara. Upaya-upaya ini dimaksudkan untuk menyediakan bahan kajian untuk diolah bila pada saatnya terjadi kesepakan pemegang kekuatan politik untuk kembali memperbaiki sistem dalam UUD 1945 ini melalui amandemen.

Pemikiran tentang perlunya mewujudkan kekuasaan politik pada parlemen secara proposional tersebut harus dipandang sebagai bagian tak terpisahkan dari pembangunan bangsa dalam arti luas yang merupakan tuntutan wajar dan manusiawi dalam kehidupan manusia untuk mencapai taraf yang lebih baik. Pemikiran seperti ini bukanlah suatu hal baru, melainkan merupakan rangkaian harapan yang senantiasa mengikut perkembangan kehidupan manusia. Sebagaimana diungkapkan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa pembangunan mengharuskan perubahan. Oleh karena itu, "terpeliharanya ketertiban tidak boleh diberi arti statis yang hanya mempertahankan status quo". Hukum sebagai sarana penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan dan dibina sedemikian, sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan (yang senantiasa berlangsung dalam kehidupan masyarakat) tersebut. Dikemukakan pula bahwa masalah hukum bukanlah masalah yang berdiri sendiri, ia erat kaitannya dengan masalah-masalah kemasyarakatan

18 Lili Tjahjadi, S.P, dengan pengantar Franz Magnis Suseno, *Hukum Moral, Ajaran Immanuel Kant tentang Etika dan Imperatif Kategoris*, (Yogyakarta: Kanisius, 1991) hlm. 87.

lainnya, terutama pembangunan suatu bangsa. Hukum tidak dapat dipisahkan dengan pembangunan bangsa. Oleh karena itu, sudah seharusnya ditegakkan dan dikembangkan secara positif dan kreatif¹⁹. Gagasan ini bersifat umum dalam arti mengenai pembangunan hukum secara umum, yang dengan sendirinya juga memasuki ranah UUD 1945, yang meskipun pada era Orde Baru UUD 1945 dipertahankan apa adanya sesuai dengan kekuatan politik yang menguasai parlemen (MPR) pada waktu itu.

Seperti dipahami, bahwa sampai sekarang, satu-satunya lembaga yang berwenang secara konstitusional untuk memperbaiki/mengubah muatan UUD adalah MPR. Oleh karena itu, perubahan UUD sangat ditentukan oleh kemauan atau kesepakatan politik yang menguasai MPR. Berkaitan dengan itu, untuk membangun kekuasaan politik yang proporsional pada parlemen, terutama yang menyangkut kekuasaan DPD dan DPR, maka UUD 1945 perlu dikembangkan melalui pembaharuan yang objektif dan mendasar.

Persoalannya sekarang ialah MPR sebagai satu-satunya lembaga negara RI yang berwenang untuk itu, sementara ini didominasi oleh unsur DPR yang secara langsung atau tidak, dipandang lebih mewakili kepentingan politik partai dan/atau kepentingan kelompok tertentu dari pada mewakili kepentingan rakyat yang sesungguhnya. Atas dasar ini, maka langkah pertama yang harus dibangun ialah kesadaran dan tanggung jawab para anggota DPR dan DPD, bahwa mereka dipilih untuk mewakili kepentingan rakyat di parlemen. Dengan kesadaran ini, diharapkan bahwa apabila sistem

19 Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional: Suatu Uraian Tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1986) hlm. 1 & 27. Lihat juga Pidato Presiden RI pada Pelantikan Menteri Kehakiman dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, tgl. 22 Januari 1974 di Istana Negara, hal.1.

yang dianut UUD 1945 sekarang ini tidak memberi peluang untuk memperjuangkan aspirasi rakyat secara signifikan, terutama eksistensi DPD yang begitu lemah, maka sistem ini perlu diperbaiki melalui amandemen UUD yang secara konstitusional memang selalu terbuka untuk itu.

Selanjutnya, Pasal 22C ayat (3) UUD 1945 menyatakan: "Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun". Ketentuan ini sama dengan ketentuan mengenai frekuensi persidangan yang berlaku bagi DPR yang memberi petunjuk bahwa DPR maupun DPD harus lebih aktif dalam penyelenggaraan negara. Dalam naskah asli UUD 1945, penegasan seperti ini tidak ditemukan, melainkan hanya secara tersirat bagi DPR, yakni APBN ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang²⁰, yang berarti harus melibatkan DPR. Dengan adanya ketentuan ini, maka ketentuan Pasal 19 ayat (3) UUD 1945 (hasil perubahan kedua) sebenarnya bersifat mubasir, setidaknya tidak terlalu penting.

Secara kualitatif, proporsionalitas antara DPR dengan DPD dapat disimak pada beberapa ketentuan dalam UUD 1945. Pertama, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". (hasil perubahan pertama, 19 Oktober 1999). Ketentuan ini menegaskan bahwa kekuasaan legislatif utama ada pada DPR, yang semula dipegang oleh presiden²¹. Dikatakan "utama", karena presiden juga masih tetap memiliki kekuasaan legislatif, tetapi bukan lagi pemegang kekuasaan legislatif utama. Artinya, melalui amandemen (perubahan) UUD 1945, telah membawa pada "pergeseran" kekuasaan legislatif (utama) dari Presiden

20 Lihat Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (naskah asli) dan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (hasil Perubahan Ketiga).

21 Dalam naskah asli UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) ditegaskan bahwa: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat"

ke DPR yang semula (naskah asli UUD) berada pada posisi memberikan persetujuan atas suatu rancangan undang.

Sebagai bandingan, Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa: "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" (hasil perubahan ketiga, 9 Nopember 2001). Di sini, DPD diberi "hak inisiatif" untuk hal-hal tertentu sebagaimana disebutkan dalam pasal tersebut.

Akan tetapi, hak inisiatif tersebut menjadi kabur oleh karena hanya bersifat intern lembaga perwakilan, yakni RUU tersebut diajukan kepada DPR, bukan kepada pemerintah untuk dibahas bersama, sebagaimana halnya jika RUU itu berasal dari DPR. Dengan demikian, hak inisiatif DPD yang tertuang dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut pada hakikatnya merupakan bagian dari hak inisiatif yang DPR itu sendiri. Artinya, sama saja posisinya kalau salah satu atau beberapa fraksi di DPR berinisiatif mengajukan RUU kepada DPR, apakah diteruskan kepada pemerintah untuk dibahas atau tidak sepenuhnya tergantung DPR. Ketentuan tersebut sesungguhnya secara substantif telah menempatkan DPD sebagai bagian dari DPR, meskipun secara formal keduanya merupakan badan perwakilan tersendiri dan sederajat.

Dengan kualitas kekuasaan yang berbeda antara DPR dengan DPD yang sama-sama sebagai badan perwakilan ini merupakan wujud pembagian kekuasaan yang tidak proporsional dalam konteks keadilan. Bagaimana mungkin, ia dapat memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya, kalau hanya memiliki kekuasaan yang "semu"

sementara kekuasaan riil ada pada badan lain. Di sisi lain, para anggota DPD mewakili suara rakyat yang secara kuantitatif jauh lebih besar dari pada yang diwakili oleh para anggota DPR. Jadi UUD 1945 hasil perubahan menciptakan adanya "struktur kekuasaan yang tidak adil". Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan DPD dalam UUD 1945 dewasa ini, tidak atau belum mencerminkan ide awal pembentukannya. Seperti dikemukakan Jimly Asshiddiqie, bahwa pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi "dua kamar" (*bikameral*), yang terdiri atas DPR dan DPD. Selanjutnya, dengan struktur bikameral ini diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat Indonesia melalui jalur yang luas.

Pertama, representasi politik di DPR (*political representation*), dan yang kedua representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD²². Namun yang tertuan dalam UUD 1945 ialah ada dua badan, yang satu dominan dan yang lainnya terdominasi, sehingga yang terjadi adalah "bikameral semu". Dikatakan demikian, karena keberadaan DPD ini juga nyata adanya. Sesuai dengan ide awal pembentukannya, ia juga memiliki fungsi legislasi secara terbatas, setidaknya ia menjadi pelengkap (penunjang atau *auxiliary*²³) dari DPR. Akan tetapi, ia juga tidak dapat dikatakan sebagai pemegang kekuasaan legiaslatif. Inisiatif diberikan hanya terbatas sampai pada intern DPR, sedangkan RUU yang masuk dalam pembahasan, DPD hanya memiliki kekuasaan "ikut" membahas. Hal ini berbeda dengan sekali dengan DPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki

22 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007) hlm. 189.

23 Ibid, hal. 191.

fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan" (hasil perubahan kedua, 18 Agustus 2000). Penegasan tentang fungsi DPR ini diperkuat lagi dengan ketentuan Pasal 21 yang menyatakan "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang". Yang perlu digaris bawahi dalam pasal ini ialah kata "Anggota DPR" yang berhak mengajukan usul RUU. Tentunya, usul RUU ini diajukan ke DPR sebagai lembaga secara intern.

Bila ditelaah secara sksama substansi hukum dalam UUD 1945 (hasil perubahan) yang mengatur tentang lembaga perwakilan rakyat sbagaimana dipaparkan di atas, tampak jelas memuat adanya unsur-unsur ketimpangan berkaitan dengan kekuasaan dan kewenangan dua lembaga perwakilan, yakni DPR dan DPD, yang keanggotaannya sama-sama dipilih oleh rakyat. Oleh karena itu, modernisasi UUD 1945 dalam arti memperbaiki kelemahan-kelemahannya masih tetap diperlukan dalam upaya mewujudkan hukum yang objektif dan netral, bukan hukum yang timpang dan terdominasi. Untuk maksud tersebut, salah satu cara yang diperlukan menurut pandangan *Critical Legal Studies* (CLS) ialah dengan menciptakan prakondisi dan kondisi objektif dengan melakukan pemisahan antara kepentingan, perasaan dan ideologi dari perancang/pembentuk hukum dengan output hukum yang dibentuk itu.

Juga dengan melibatkan masyarakat secara luas (LSM, Perguruan Tinggi, dan lembaga-lembaga riset) sebagai perancang/pembentuk hukum, bukan hanya sebagai "pelengkap" atau "drafter" belaka, melainkan juga kekuasaan pemutus. Menurut CLS, hal ini penting oleh karena dalam pembentukan hukum (sebagaimana cara yang dilakukan selama ini), pemerintah dan parlemen sama-sama mempunyai kepentingan dan misi tertentu dalam pembentukan hukum sehingga hukum yang dibuatnya menjadi tidak objektif

dan tidak netral. Dalam konteks ini, sering terjadi distorsi (pemutarbalikan fakta, aturan -penyimpangan) terhadap sistem perwakilan rakyat di parlemen, sehingga yang terjadi sebenarnya parlemen tidak mewakili kepentingan rakyat melainkan mewakili kepentingan pribadi dan kepentingan partai yang diwakilinya, atau bahkan mewakili kepentingan orang tertentu.

Jadi diperlukan suatu *reorientasi* dan *reengineering* terhadap sistem lembaga perwakilan rakyat, khususnya terhadap hal-hal berkaitan dengan pembentukan hukum, incas pembentukan undang-undang²⁴. Dalam konteks ini, termasuk modernisasi UUD dengan mewujudkan kekuasaan parlemen yang proporsional antara DPR dan DPD melalui perubahan UUD 1945. Persoalannya di sini menjadi kompleks, oleh karena struktur dan kewenangan parlemenditentukan dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara, dan yang sekaligus memiliki kewenangan untuk mengubah UUD tersebut, yang di dalamnya menyangkut eksistensi dan kewenangan lembaga perwakilan rakyat ini. Akan berbeda perubahan untuk persoalan lain misalnya mengenai keberadaan menteri-menteri negara, dan sebagainya yang tidak langsung mengenai badan perwakilan rakyat ini mungkin tidak sekompleks itu.

Dalam kaitan ini, Adnan Buyung Nasution, keadilan sosial akan terwujud hanya dengan perubahan struktur kekuasaan yang tidak adil menuju kepada struktur kekuasaan yang lebih seimbang, di mana terdapat distribusi kekuasaan ekonomi, kekuasaan politik dan supremasi hukum²⁵. Sejalan dengan itu, menurut Alkostar dan Amin, Proposisi tersebut (Adnan Buyung Nasution) didasarkan atas kenyataan bahwa ada kalanya hukum yang berlaku (hukum positif) itu memang

24 Munir Fuadi, *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003) hal. 24-25.

25 Altidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1986) hlm. 35

tidak adil sehingga sulit mengharapkan makna arti hakikat keberadaan hukum itu sendiri dalam masyarakat²⁶. Dalam kondisi yang demikian ini, maka salah satu jalan untuk mewujudkan keadilan sosial ialah membangun struktur kekuasaan politik dan ekonomi dengan mengeliminasi hukum yang tidak adil melalui pembaharuan hukum yang responsif.

Hukum dapat selamanya diperbaharui dan dimodernisasi dengan usaha-usaha perbaikan dengan sadar yang dilakukan oleh umat manusia. Perbaikan ini "harus dilakukan terus menerus" tanpa suatu batas akhir, demikian antara lain pandangan para sosiolog hukum. Apabila upaya-upaya merevisi hukum tidak menunjukkan perkembangan yang berarti dilihat dari segi modernisasi hukum, yakni hukum tidak menjadi lebih baik (seperti banyak disoroti hasil perubahan UUD 1945), maka perlu dipikirkan dengan sungguh-sungguh terhadap konsep-konsep modernisasi hukum sehingga (diharapkan) dapat menghasilkan hukum yang modern dalam arti hukum yang responsif²⁷.

Jadi apabila hasil perubahan (amandemen) UUD 1945 dipandang masih jauh dari memadai atau belum memadai seperti telah dikemukakan, tidaklah cukup hanya mengajukan kritik apalagi dengan menyalahkan pihak tertentu, misalnya kekuatan politik yang menguasai parlemen (MPR) pada waktu itu. Akan tetapi, yang lebih penting ialah bagaimana menciptakan kondisi dan sistem perubahan yang memungkinkan dapat menghasilkan yang lebih baik dari sebelumnya. Salah satu yang dapat dipikirkan dewasa ini ialah persyaratan tambahan bagi calon anggota lembaga perwakilan rakyat, baik untuk keanggotaan DPR maupun untuk DPD. Ini penting karena kedua lembaga inilah yang

26 Ibid.

27 Munir Fuadi, *Opcit*, hal. 14-15.

merupakan merupakan unsur MPR sebagai satu-satunya lembaga negara RI yang berwenang mengubah UUD 1945 secara konstitusional.

Dalam sejarah perkembangan peradaban manusia dan hukum, terdapat upaya-upaya dari berbagai bangsa (termasuk bangsa Indonesia) untuk mengubah hukumnya dengan pemikiran untuk mendapatkan suatu sistem hukum yang lebih baik, sebagai proses modernisasi hukum²⁸. Akan tetapi, perubahan yang dilakukan oleh suatu bangsa/negara bertujuan untuk secara objektif mendapatkan hukum yang lebih baik (an responsif). Banyak juga perubahan hukum yang tercatat dalam sejarah, dilakukan hanya dengan maksud agar dengan hukum yang baru itu dapat memenuhi atau memperkuat kepentingan golongan tertentu atau untuk kepentingan golongan dari pihak pembentuk hukum tersebut. Perubahan hukum (dengan maksud) yang demikian ini, "tidak dapat disebut sebagai modernisasi hukum, melainkan lebih sebagai pembodohan hukum."²⁹

Apabila hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap (1999-2002) dipandang tidak atau belum membawa perbaikan yang berarti dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, maka ada dua kemungkinan, yakni pertama sengaja dibuat demikian, dan yang kedua karena kondisi pada waktu itu. Apabila kelemahan-kelemahan itu sengaja diciptakan untuk melindungi kepentingan golongan/pihak tertentu, maka secara filosofis, upaya-upaya itu tidak dapat disebut tidak dapat disebut sebagai modernisasi hukum dalam arti yang sesungguhnya. Akan tetapi upaya itu lebih merupakan rangkaian kegiatan untuk memenuhi kepentingan politik golongan tertentu yang menguasai

28 Modernisasi hukum mengandung makna bukan sekadar memperbaharui hukum yang sudah lama, tetapi yang sebenarnya membangun sistem hukum yang lebih baik, apakah dengan mengganti atau dengan jalan amandemen.

29 Munir Fuadi, *Ibid*, hal. 16.

pengambilan keputusan di badan perwakilan rakyat pada waktu itu. Dengan kata lain merupakan upaya pembodohan hukum sebagaimana banyak terjadi dalam sejarah.

Bila kelemahan-kelemahan itu muncul disebabkan oleh situasi dan kondisi yang mewarnai parlemen pada waktu itu, maka itu patut diterima sebagai hasil optimal yang dapat dicapai pada waktu itu. Misalnya, para anggota parlemen terlalu bersemangat untuk melakukan perubahan UUD 1945 dengan adanya kesempatan yang baru saja tercipta, disertai dengan belum adanya pengalaman amandemen UUD yang dapat dijadikan patokan kerja, dan sebagainya. Yang lebih penting dalam hal ini ialah bahwa apapun hasil amandemen itu, ia adalah UUD - konstitusi bagi negara RI yang harus ditaati oleh semua penyelenggara negara, sambil memikirkan perbaikan yang lebih bermakna di masa mendatang.

Berkaitan dengan hasil perubahan dan pemikiran untuk perbaikan lebih lanjut atas UUD 1945 tersebut, Mahfud MD mengemukakan bahwa ada banyak penilaian terhadap hasil amandemen UUD 1945. Ada yang memandang/merasa sudah cukup puas, ada yang tidak puas dengan berbagai argumen masing-masing, antara lain menyatakan hasil amandemen sudah baik, tetapi strukturnya kurang baik, ada yang mengatakan melenceng dari teori konstitusi dan praktik yang lazim di negara-negara lain, dan ada yang mengatakan bahwa UUD 1945 hasil amandemen ini bersifat "abu-abu" dan anomali (ketidaknormalan - menyimpang dari normal) serta tidak jelas paradigmanya³⁰. Penilaian seperti ini tentunya harus diterima sebagai hal yang wajar, sepanjang penilaian itu memiliki dasar sebagai titik tolak, apalagi bila penilaian itu sebagai upaya untuk menunjukkan letak dan sifat kelemahan UUD 1945 merupakan modal dan langkah awal dalam upaya perbaikan selanjutnya. Seperti dikemukakan sebelumnya,

30 Mahfud MD, *Opcit*, hal. 35.

bahwa modernisasi hukum dalam arti menjadikan hukum lebih baik harus dilakukan secara terus menerus, sejalan dengan perkembangan peradaban yang dicapai.

Yang perlu ditekankan ialah bahwa "hukum tata negara adalah semua yang tertulis dalam konstitusi negara yang bersangkutan", terlepas dari puas atau tidak puas, suka atau tidak suka, sesuai atau tidak sesuai dengan teori atau ilmu konstitusi (demikian pula UUD 1945 bagi negara RI). Pokoknya apapun yang tertulis dalam konstitusi yang dibuat dengan prosedur yang konstitusional itulah yang berlaku sebagai hukum tata negara yang harus diterima dan dilaksanakan. Ketidakpuasan dengan (berbagai) alternatif perbaikan dapat terus diwacanakan agar pada saatnya dapat turut diolah tatkala muncul kesepakatan politik baru untuk melakukan amandemen/perbaikan lagi³¹. Oleh karena dipandang UUD 1945 mengandung kelemahan khususnya ketentuan mengenai lembaga perwakilan rakyat, maka sudah waktunya bagi kajian hukum tata negara memikirkan langkah dan bentuk-bentuk perbaikan guna menciptakan lembaga perwakilan rakyat yang secara konstitusional memiliki kekuasaan dan kewenangan yang proporsional sehingga semuanya dapat berbuat secara nyata, khususnya dalam pengambilan keputusan politik bagi kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Kewenangan Ekstra DPR

Kewenangan ekstra dimaksud adalah kewenangan-kewenangan yang diberikan kepada DPR selain kewenangan legislasi sebagaimana tertuang seperti tertuang dalam Pasal 5 dan dan Pasal 19 - Pasal 22B UUD 1945, yang menempatkan

31 Mahfud MD, *Ibid*, hal. 36, lihat juga hal. ix-x dan 20, penggunaan istilah "UUD" dan "konstitusi" dalam pengertian yang sama dapat diterima, meskipun ada yang memberi pengertian konstitusi lebih luas dari pada UUD. Muatan UUD ataupun konstitusi itulah hukum tata negara.

DPR menjadi lembaga yang cenderung *super power* karena memiliki kewenangan lintas lembaga negara. Kewenangan dimaksud antara lain tertuang dalam Pasal 7A - Pasal 7C; Pasal 11 dan Pasal 13; dan Pasal 23F, Pasal 24A - Pasal 24C UUD 1945.

Pasal 7A UUD 1945 memberi kewenangan kepada DPR untuk mengusulkan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya kepada MPR, setelah ada keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai pendapat DPR bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum (Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 dengan persyaratan dan prosedur lainnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 7B ayat (2) sampai ayat (7) UUD 1945.³² Yang ingin diungkapkan di sini ialah bahwa kewenangan "mengusulkan" pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam Pasal 7A dan Pasal 7 B tersebut, bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 19 sampai dengan Pasal 22D jo Pasal 2- Pasal 3 UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan di muka, sebenarnya secara substantif kewenangan ini menjadi lebih bermakna "berwenang" ketimbang mengusulkan memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti telah melanggar hukum³³.

Hal ini dapat dipahami, oleh karena keputusan terakhir ada pada MPR, yang secara formal nyata (kuantitas dan kualitas kekuasaannya) didominasi oleh DPR, hanya sepertiga anggota MPR (unsur DPD) yang bukan anggota MPR. Artinya, selama DPR solid, maka keinginan/keputusan DPR (hampir pasti) menjadi keputusan MPR, yang untuk pengambilan keputusan hanya diperlukan dukungan 50% suara Anggota MPR, yakni $\frac{3}{4}$ (quorum) \times $\frac{2}{3}$ (prosedur

32 Untuk lengkapnya, baca rumusan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.

33 Silahkan baca secara seksama Pasal 7A dan Pasal 7; Pasal 19- Pasal 22D jo Pasal 2 dan Pasal 3 UUD 1945.

pengambilan keputusan)³⁴. Berkaitan dengan itu, diberikan pula “kekebalan” hukum “DPR” (bukan anggota DPR), bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR (Pasal 7C UUD 1945).

Kewenangan lain yang dimiliki DPR ialah kewenangan berkaitan dengan perang, perjanjian internasional, dan pengangkatan pejabat-pejabat penting dalam penyelenggaraan negara. Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dengan tegas memberi kekuasaan DPR untuk memberikan “persetujuan” (bukan pertimbangan) atas pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain yang akan dilakukan oleh Presiden. Demikian pula, untuk perjanjian internasional tertentu lainnya yang menimbulkan beban bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan/atau pembentukan undang-undang baru, juga harus dengan persetujuan DPR³⁵. Perlu ditekankan, bahwa persetujuan DPR di sini dimaksud harus diartikan sebagai persetujuan atas perjanjian itu sendiri, dan bukan atas undang-undang dimaksud yang memang sudah menjadi kekuasaan utama DPR. Selanjutnya Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3); dan Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 memberi kewenangan DPR memberikan “pertimbangan” atas mengangkatan duta, dan penerimaan duta dari negara lain, serta dalam hal pemberian amnesti dan abolisi³⁶. Dengan kewenangan DPR ini, sedikit banyak telah memasuki pula rana yudikatif yang sekaligus mengurangi hak prerogatif Presiden.

Kewenangan lain yang masih dimiliki oleh DPR ialah “memilih” anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Pasal 23F UUD 1945); memberi “persetujuan” bagi calon Hakim Agung yang diusulkan oleh Komsis Yudisial (Pasal 24A ayat

34 Lihat juga Jimly Asshiddiqie, 2002, *Opcit*, hal. 23.

35 Lengkapnya, baca Pasal 11 UUD 1945.

36 Lihat rumusan Pasal 13 dan Pasal 14 UUD 1945.

(3) UUD 1945), memberi "persetujuan" atas pengangkatan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3) UUD 1945), serta "mengajukan" calon anggota (tegasnya Hakim) Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (3) UUD 1945)³⁷. Adanya kewenangan yang dapat disebut sebagai kewenangan ekstra DPR ini, di samping tentunya punya nilai positif menurut perumus/pemutus pada waktu itu, juga dipandang memiliki kerawanan bagi terjadinya permainan antara anggota DPR dengan calon atau para calon anggota pada masing-masing kelembagaan tersebut. Selain itu, besar kemungkinan masuknya kepentingan partai politik pada lembaga-lembaga yang bersangkutan seperti BPK, MK, dan sebagainya sebagaimana ramai dipersoalkan atau menjadi persoalan hukum dewasa ini. Kedua, dengan adanya kewenangan DPR ini, seolah menghilangkan, setidaknya memperkecil makna hak prerogatif pada Presiden. Hal terakhir ini menjadi aneh, karena presiden tidak lagi dipilih oleh lembaga perwakilan, tetapi juga dipilih secara langsung oleh rakyat yang sama yang juga memilih seluruh anggota DPR dan DPD.

PENUTUP

Uraian di muka memberi pemahaman, bahwa muatan UUD 1945 pasca perubahan mengandung unsur-unsur ketimpangan berkenaan dengan kekuasaan dan kewenangan DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat. DPR diberikan kewenangan yang begitu besar, yang mencakup kekuasaan legislatif dan kekuasaan di luar legislatif, yang untuk sementara dalam tulisan ini disebut kewenangan ekstra DPR. Sementara DPD hanya diberikan kewenangan di bidang legislatif yang sangat terbatas, dan bersifat semu dalam arti tidak memiliki kekuasaan pengambilan keputusan. Pada

³⁷ Untuk lebih jelasnya, baca Pasal 23F, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C UUD 1945.

hal, keanggotaan kedua lembaga ini sama-sama dipilih melalui pemilihan umum, bahkan keanggotaan DPD lebih memerlukan kualitas pribadi dalam arti ketokohan tertentu karena mereka dipilih tanpa bantuan peranan partai politik.

Kewenangan yang begitu besar pada DPR dengan jumlah anggota yang dominan pada MPR (hanya 1/3 anggota MPR dari unsur DPD), maka DPR juga akan menguasai pengambilan keputusan pada MPR. Dengan demikian, kewenangan DPR untuk "mengusulkan" sesuatu kepada MPR seperti usul pemberhentian Presiden/Wakil Presiden seperti telah diuraikan di muka, secara substantif sebenarnya menjadi bermakna kewenangan untuk "memberhentikan" Presiden/Wakil Presiden. Demikian pula mengenai pengambilan keputusan lainnya pada MPR seperti perubahan UUD 1945. Kekuasaan-kekuasaan DPR yang menembus lembaga negara lainnya, seperti BPK, MK, dan lain-lain sebagaimana telah diuraikan di muka, selain meniadakan atau setidaknya memperkecil hak prerogatif Presiden, juga mengandung banyak kerawanan. Atas dasar tersebut, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 hasil perubahan, selain strukturnya yang kurang baik, juga masih mengandung ketimpangan-ketimpangan tertentu, sehingga tetap memerlukan modernisasi dalam arti menjadikan UUD 1945 lebih baik dari sekarang, baik substansi maupun strukturnya. Demikian uraian singkat ini semoga ada manfaatnya, khususnya dalam kajian hukum tata negara.

Daftar Pustaka

1. Altidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, 1986, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Politik Hukum Nasional*, Jakarta, CV. Rajawali.
2. Dahlan Thaib, dkk, 2010, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press.
3. H.A.K. Pringgodigdo, 1974, *Tiga Undang Undang Dasar*, Jakarta, PT. Pembangunan.
4. Jimly Assiddiqie, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI Jakarta.
5. -----, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuna Ilmu Populer.
6. Lili Tjahjadi, S.P, dengan pengantar Franz Magnis Suseno, 1991, *Hukum Moral, Ajaran Immanuel Kant tentang Etika dan Imperatif Kategoris*, Yogyakarta, Kanisius.
7. Logemann, J.H.A., 1975, *Tentang Teori Hukum Tata Negara Positif*, judul asli *Over de Theorie van een Stellig Staatrecht*, Universitaire Pers Leiden (1948), Jakarta-Indonesia, oleh Makkatutu, cs, Ichtiar Baru Van Hoeve.
8. Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press.,
9. Munir Fuadi, 2003, *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti.
10. Yunus Wahid AM, 2006, *Nilai-nilai Hukum Lingkungan Versi Lontarak Latoa dan Realitas Sosialnya*, Disertasi, PPS Unhas Makassar

Visi Mahkamah Konstitusi

Tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat

MAHKAMAH KONSTITUSI
LEMBAGA NEGARA PENGAWAL KONSTITUSI

Misi Mahkamah Konstitusi

- Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang modern dan terpercaya.
- Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi

ISSN 1829-7706



9 771829 770696