



## REKONSTRUKSI MAKNA “IKUT MEMBAHAS” DALAM PASAL 22D AYAT (2) UUD NRI TAHUN 1945 DAN IMPLIKASINYA BAGI KEWENANGAN LEGISLASI DPD

Endah Yuniningsih

Sekretariat Jenderal DPD RI

eyuniningsih@gmail.com

\* Email Korespondensi: eyuniningsih@gmail.com

**Abstract:** Article 22D paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia grants the Region Representative Council (DPD) authority to participate in the discussing certain bills related to regional interests. However, in legislative practice, DPD involvement is confined to Level I Deliberation and does not extend to the decision-making stage (Level II Deliberation). This situation raises constitutional issues, particularly following Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012, which affirms the concept of tripartite deliberation involving the People’s Representative Council (DPR), DPD, and the President. This article aims to analyse the constitutional meaning of the phrase “to participate in deliberation” in Article 22D paragraph (2) of the 1945 Constitution, examine DPD’s role regulations in the Law on MPR, DPR, DPD, and DPRD, as well as the Law on Formation of Legislation, and formulate strengthening measures for DPD’s role in law-making. This study employs normative juridical methods with statutory and conceptual approaches. Findings reveal that limiting DPD’s role to Level I Deliberation stems from statutory design that reduces DPD’s constitutional authority, weakening regional interest representation. Therefore, this article recommends legal reconstruction and reformulation to affirm DPD’s continuous and proportional involvement throughout bill deliberations. These recommendations aim to enhance DPD’s substantive participation in line with constitutional mandates and address regulatory disharmony that undermines regional representation.

**Keywords:** Regional Representative Council; Bill Deliberation; Article 22D of the 1945 Constitution of Indonesia.

**Abstrak:** Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Namun dalam praktik pembentukan undang-undang, keterlibatan DPD dibatasi hanya sampai Pembicaraan Tingkat I dan tidak berlanjut hingga tahap pengambilan keputusan (Pembicaraan Tingkat II). Kondisi ini menimbulkan persoalan konstitusional, terutama setelah munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang menegaskan konsep pembahasan tripartit antara DPR, DPD, dan Presiden. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis makna konstitusional frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menelaah pengaturan peran DPD dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan merumuskan penguatan peran DPD dalam pembentukan undang-undang. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa pembatasan peran DPD sampai Pembicaraan Tingkat I bersumber dari desain normatif undang-undang yang mereduksi kewenangan konstitusional DPD dan berdampak pada lemahnya representasi kepentingan daerah. Oleh karena itu artikel ini merekomendasikan rekonstruksi dan reformulasi pengaturan hukum guna menegaskan keterlibatan DPD secara berkelanjutan dan proporsional dalam pembahasan RUU. Rekomendasi ini bertujuan memperkuat partisipasi substansi DPD sesuai amanat konstitusional, mengatasi disharmoni regulasi yang melemahkan representasi daerah.

**Kata Kunci:** DPD; Pembahasan RUU; Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

### PENDAHULUAN/ INTRODUCTION

Desain kelembagaan perwakilan rakyat mengalami perubahan melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Salah satu perubahan tersebut ditandai dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui amandemen ke-3 UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2001. DPD hadir sebagai representasi kepentingan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kehadiran DPD merupakan transformasi dari model utusan daerah dan utusan golongan, yang sebelumnya kedua utusan tersebut bersama dengan DPR menjalankan fungsi legislatif dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. DPD berfungsi secara krusial dalam



penyempurnaan proses legislasi guna menciptakan sistem perwakilan yang lebih representatif dan akuntabel dari daerah. Selain itu, DPD hadir untuk melengkapi fungsi legislasi DPR. Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah<sup>1</sup> Selain itu, Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas juga memberikan kewenangan kepada DPD untuk “ikut membahas” rancangan undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud di atas, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Secara normatif, frasa “ikut membahas” sebagaimana dimaksud pada Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan adanya peran aktif DPD dalam proses pembentukan undang-undang tertentu sesuai dengan kewenangannya. Namun dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU tertentu tersebut cenderung dibatasi hanya sampai pada tahap Pembicaraan Tingkat I, yaitu pada tahap pembahasan awal bersama DPR dan Pemerintah. Pada Pembicaraan Tingkat II yang merupakan tahap pengambilan keputusan dan pengesahan RUU oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR, DPD tidak dilibatkan secara formal. Praktik ini tentu saja menimbulkan persoalan konstitusional, mengingat tahapan pembentukan peraturan undang-undang merupakan satu kesatuan proses yang tidak terpisahkan, mulai dari tahap perencanaan sampai dengan tahap pengambilan keputusan akhir.<sup>2</sup>

Pembatasan peran DPD dalam pembahasan RUU yang hanya sampai pada Pembicaraan Tingkat I bukan semata-mata persoalan praktik ketatanegaraan, tetapi juga didasarkan pada ketentuan normatif dalam undang-undang. Ketentuan mengenai tata cara pembahasan RUU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 (UU MD3), serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) secara implisit maupun eksplisit membatasi peran DPD pada tahap tertentu dalam proses pembahasan sampai dengan tahap pengambilan keputusan akhir, sehingga menimbulkan persoalan keselarasan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 telah memberikan penafsiran konstitusional terhadap kedudukan dan peran DPD dalam pembahasan RUU. Dalam putusan tersebut, MK menegaskan bahwa pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 harus dilakukan secara tripartit, yakni melibatkan DPR, DPD, dan Presiden.<sup>3</sup> Putusan MK ini pada prinsipnya memperkuat posisi DPD sebagai lembaga yang tidak sekedar memberikan pertimbangan, melainkan juga turut terlibat secara aktif dalam setiap proses pembentukan undang-undang sesuai dengan kewenangannya. Namun demikian, setelah lebih dari satu dekade pasca putusan tersebut, praktik pembentukan

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.



undang-undang menunjukkan bahwa peran DPD belum diwujudkan secara optimal sesuai dengan makna “ikut membahas” sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 dan ditegaskan oleh MK.

Permasalahan tersebut semakin kompleks ketika dikaitkan dengan kedudukan RUU yang berasal dari usul inisiatif DPD. Meskipun secara konstitusional DPD memiliki hak untuk mengajukan RUU tertentu sesuai dengan kewenangannya, namun dalam praktiknya DPD tetap tidak dilibatkan dalam tahap pengambilan keputusan akhir dan pengesahan atas RUU yang justru berasal dari inisiatifnya sendiri. Kondisi ini menimbulkan paradoks dalam sistem legislasi nasional, karena lembaga pengusul tidak memiliki ruang konstitusional yang memadai untuk memastikan konsistensi substansi hingga tahap pengesahan.<sup>4</sup>

Di lain pihak, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih belum secara eksplisit merumuskan batasan dan cakupan keterlibatan DPD dalam setiap tahapan pembahasan RUU. Ketidakjelasan pengaturan ini tentu berimplikasi pada terbukanya ruang tafsir yang menyempitkan peran DPD dalam praktik, sekaligus memperlemah fungsi representasi daerah dalam proses legislasi nasional.<sup>5</sup> Oleh karena itu, kajian ini diarahkan pada rekonstruksi makna konstitusional frasa “ikut membahas” menjadi penting tidak hanya dari perspektif penafsiran norma konstitusional, tetapi juga dalam rangka memperkuat desain pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan ke depan.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana disebutkan di atas, terdapat beberapa permasalahan yang akan dikaji dalam artikel ini, antara lain:

1. Bagaimana makna frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan penafsiran konstitusional dan perkembangan praktik pembentukan undang-undang?
2. Bagaimana implikasi penafsiran frasa tersebut terhadap peran DPD dalam keseluruhan tahapan pembentukan undang-undang, khususnya pada Pembicaraan Tingkat II?
3. Mengapa diperlukan penegasan dan rekonstruksi pengaturan mengenai keterlibatan DPD dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan?

Selaras dengan permasalahan tersebut, artikel ini bertujuan untuk melakukan analisis kritis terhadap makna konstitusional frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22 D Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, artikel ini untuk menganalisis bagaimana implikasi penafsiran frasa tersebut terhadap peran DPD dalam keseluruhan tahapan pembentukan undang-undang, khususnya pada Pembicaraan Tingkat II. Serta untuk menganalisis dan merumuskan penegasan dan rekonstruksi pengaturan mengenai keterlibatan DPD dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

## METODE/ METHOD

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis makna konstitusional frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 serta implikasinya terhadap peran DPD dalam pembentukan undang-undang, sebagai dasar rekonstruksi pengaturan keterlibatan DPD ke depan. Penelitian hukum normatif digunakan untuk mengidentifikasi norma, konsep, dan prinsip hukum yang relevan, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan konstitusional DPD dalam proses legislasi nasional. Tipologi penelitian ini bersifat deskriptif-analitis yang bertujuan untuk memaparkan pengaturan serta praktik yang berlaku saat ini, sekaligus menganalisis permasalahan normatif yang timbul dalam implementasinya.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi

<sup>4</sup> Ni'mah Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018.

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.



kepastakaan. Data tersebut terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan pendukung lainnya. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI Tahun 1945, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU MD3, serta Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, yang mengatur tata cara pembahasan RUU dan kedudukan kelembagaan DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya. Bahan hukum sekunder berupa buku teks hukum tata negara dan ilmu perundang-undangan, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta karya ilmiah lain yang relevan dengan tema pembentukan peraturan perundang-undangan dan fungsi legislasi DPD.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan atau studi dokumen, dengan menelusuri, menginventarisasi, dan mengkaji secara sistematis bahan-bahan hukum yang relevan. Prosedur pengolahan bahan hukum dilakukan sesuai dengan kaidah ilmiah, dimulai dari proses identifikasi dan inventarisasi materi dan bahan hukum, kemudian dilakukan klasifikasi berdasarkan permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini. Selanjutnya, bahan hukum yang telah diklasifikasi tersebut dianalisis untuk menemukan keterkaitan antara norma konstitusional, pengaturan peraturan perundang-undangan, dan praktik pembentukan undang-undang.

Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pendekatan penalaran hukum (*legal reasoning*). Analisis dilakukan dengan menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang dikaitkan dengan pertimbangan hukum MK, serta pengaturan dalam UU Pembentukan Peraturan perundang-undangan, dan UU MD3. Hasil analisis tersebut selanjutnya digunakan untuk mengkaji implikasi penafsiran frasa “ikut membahas” terhadap kedudukan dan peran DPD dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang, serta merumuskan argumentasi normatif mengenai perlunya penegasan pengaturan keterlibatan DPD.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN/ ANALYSIS AND DISCUSSION

### Makna Frasa “Ikut Membahas” Dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 Berdasarkan Penafsiran Konstitusional Dan Perkembangan Praktik Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan DPD merupakan salah satu perubahan mendasar dalam desain kelembagaan ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 khususnya pada amandemen ke-3 tahun 2001. Kehadiran DPD secara khusus dirancang untuk memperkokoh representasi kepentingan daerah dalam mekanisme pengambilan keputusan di tingkat nasional. Hal ini terutama berfokus pada proses pembentukan undang-undang yang berdampak langsung terhadap otonomi daerah, serta dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, DPD diposisikan sebagai lembaga perwakilan yang melengkapi DPR dalam sistem perwakilan rakyat, meskipun tidak ditempatkan dalam relasi bikameral yang sepenuhnya simetris.<sup>6</sup>

Dalam konstruksi konstitusional UUD NRI Tahun 1945, kedudukan DPD diatur secara khusus dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Kedua pasal tersebut menunjukkan bahwa DPD tidak sekadar merupakan lembaga penasihat, melainkan memiliki kewenangan konstitusional yang berkaitan langsung dengan fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi pertimbangan, dan DPD merupakan representasi daerah yang jumlah seluruh anggotanya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Meskipun demikian, jika dibandingkan dengan DPR yang memiliki kewenangan penuh membentuk undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, wewenang legislasi DPD dirumuskan secara lebih terbatas, baik dari ruang lingkup materinya maupun tahapan proses pembentukannya. Jika dilihat dari pengaturan dalam undang-undang di bawah UUD NRI Tahun 1945, pembatasan ini semakin jelas diatur untuk menjaga keseimbangan peran antar lembaga legislatif.

Perbedaan konstruksi kewenangan tersebut mencerminkan pilihan sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut bikameral asimetris. Dalam sistem ini, DPR tetap menjadi aktor utama dalam pembentukan undang-undang, sementara DPD diberi peran khusus untuk memastikan agar kepentingan daerah terakomodasi dalam materi muatan undang-undang tersebut. Asimetri tersebut tidak serta merta meniadakan peran DPD dalam proses legislasi, melainkan menempatkannya dalam posisi yang khas dan berbeda dari DPR.<sup>7</sup> Oleh karena itu, pemaknaan terhadap kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang, termasuk frasa “ikut membahas” sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, tidak dapat dilepaskan dari desain bikameral asimetris yang dianut oleh konstitusi.

Secara teoritis, pemberian kewenangan kepada DPD untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah merupakan konsekuensi logis dari prinsip desentralisasi dan pengakuan terhadap keragaman daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kehadiran DPD diharapkan dapat menjadi saluran efektif untuk mengakomodasi aspirasi daerah yang tidak sepenuhnya tertangani oleh DPR, yang lebih berorientasi pada representasi politik nasional. Keberadaan DPD dalam proses legislasi memiliki peran substantif, bukan sekadar formalitas prosedural, untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie. (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada

<sup>7</sup> Ni'mah Huda. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.





nasional dan aspirasi daerah.<sup>8</sup>

Dalam praktik ketatanegaraan, kedudukan DPD sering kali dipersepsikan sebagai lembaga dengan kewenangan legislasi yang lemah. Persepsi ini tidak hanya dipengaruhi oleh rumusan norma konstitusi yang bersifat terbatas, tetapi juga oleh penganturan lebih lanjut dalam undang-undang di bawahnya serta praktik pembentukan undang-undang yang cenderung menempatkan DPD di luar pusat pengambilan keputusan. Kondisi tersebut menimbulkan ketegangan antara tujuan pembentukan DPD sebagai representasi daerah dan realitas peran yang dijalankan dalam sistem legislasi nasional.<sup>9</sup>

Oleh karena itu, pemahaman menyeluruh tentang makna dan implikasi frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memerlukan penegasan terlebih dahulu mengenai kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penegasan ini menjadi landasan krusial untuk menganalisis sejauh mana keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU telah sesuai dengan desain konstitusional yang dirancang oleh para perumus Amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan kunci untuk memahami cakupan kewenangan konstitusional DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Secara bahasa, frasa tersebut menandakan adanya keterlibatan aktif dan partisipatif DPD, bukan sekadar kehadiran formal atau pemberian masukan yang bersifat opsional. Penafsiran frasa “ikut membahas” tidak terpisahkan dari esensi kata “membahas” dalam ranah legislasi, yang meliputi proses diskusi intensif, pertukaran pandangan, penyusunan norma hukum, serta pengambilan sikap tegas terhadap substansi RUU.<sup>10</sup> Dalam kerangka Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, pemahaman ini memperkuat posisi DPD sebagai mitra substantif DPR, mewujudkan bikameralisme asimetris yang seimbang untuk harmoni kepentingan nasional dan daerah.

Dari sudut pandang gramatikal, kata “ikut” mengindikasikan keikutsertaan aktif sebagai bagian integral dari proses kolektif, sedangkan “membahas” merujuk pada aktivitas deliberatif yang menjadi inti dari proses pembentukan undang-undang. Dengan demikian, frasa “ikut membahas” secara tekstual menegaskan bahwa DPD berperan sebagai subjek aktif yang terlibat dalam pembahasan RUU, bukan sekadar pihak luar yang hanya dimintai pendapat. Penafsiran ini memperkuat bahwa kewenangan DPD dalam pembahasan RUU bersifat partisipatif dan bermakna, khususnya pada ranah materi muatan yang masuk wewenang konstitusional DPD sesuai dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.<sup>11</sup> Penafsiran sistematis terhadap Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 perlu dilakukan dengan mengaitkannya dengan ketentuan lain dalam UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (1). Pasal 20 ayat (1) menegaskan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sementara Pasal 22D ayat (1) memberikan kewenangan kepada DPD untuk dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Konstruksi ini menunjukkan bahwa meskipun DPR tetap menjadi pemegang kekuasaan legislasi utama, konstitusi secara sadar membuka ruang partisipasi DPD dalam proses pembentukan dan pembahasan undang-undang tertentu. Oleh karena itu, frasa “ikut membahas” harus dipahami sebagai elemen mekanisme *checks and balances* internal dalam fungsi legislasi, bukan sekadar pembatasan peran DPD semata-mata pada tahap diskusi awal.<sup>12</sup> Penafsiran ini menegaskan partisipasi DPD sebagai pengimbang substantif terhadap DPR, memastikan aspirasi daerah terintegrasi sepanjang proses pembentukan undang-undang.

Dari perspektif penafsiran teleologis, pemberian kewenangan kepada DPD untuk ikut membahas RUU bertujuan untuk memastikan agar kepentingan daerah terakomodasi secara memadai dalam pembentukan undang-undang. Tujuan ini sejalan dengan semangat desentralisasi dan penguatan otonomi daerah yang merupakan salah satu dasar perubahan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, makna “ikut membahas” tidak boleh disederhanakan sebagai kehadiran formal DPD semata, melainkan harus dipahami sebagai instrumen keterlibatan substantif DPD sepanjang proses perumusan kebijakan legislasi yang berdampak langsung pada daerah.<sup>13</sup>

Apabila dikaitkan dengan tahapan pembentukan undang-undang, pembahasan RUU pada dasarnya merupakan satu kesatuan proses yang dimulai dari pembicaraan tingkat awal hingga pengambilan keputusan akhir. Pembatasan makna “ikut membahas” hanya sampai pada Pembicaraan Tingkat I

<sup>8</sup> Bagir Manan. (2019). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.

<sup>9</sup> Saldi Isra. (2020). *Perkembangan Pengujian Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

<sup>10</sup> Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie. (2014). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

<sup>12</sup> Bagir Manan. (2019). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.

<sup>13</sup> Ni'mah Huda. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.



berpotensi menimbulkan ketidakkonsistenan logis, karena pembahasan substansi dan pengambilan keputusan merupakan dua tahapan yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan secara tegas. Pemaknaan “ikut membahas” yang terbatas dapat melemahkan efektivitas peran DPD dalam menjaga keberlanjutan dan konsistensi substansi RUU hingga tahap pengesahan<sup>14</sup> Dalam konteks ini, interpretasi sempit terhadap frasa tersebut berpotensi mengurangi kemampuan DPD untuk memastikan koherensi dan kesinambungan materi legislasi dari tahap pembahasan awal hingga pengesahan akhir. Pembatasan pemahaman ini dapat mengganggu mekanisme *check and balances* dalam sistem bikameral asimetris, sehingga aspirasi daerah tidak terakomodasi secara optimal sepanjang siklus pembentukan undang-undang.

Dengan demikian, secara konseptual dan konstitusional, frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI tahun 1945 mengandung makna keterlibatan aktif DPD dalam proses pembentukan undang-undang yang bersifat deliberatif dan berkelanjutan. Pemaknaan ini menjadi dasar penting untuk menilai apakah praktik pembentukan undang-undang yang membatasi peran DPD hanya pada tahap tertentu telah sejalan dengan maksud konstitusi. Analisis terhadap makna frasa tersebut selanjutnya perlu dikaitkan dengan penafsiran MK, khususnya dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, guna melihat bagaimana makna konstitusional “ikut membahas” diterjemahkan dalam praktik ketatanegaraan.

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 merupakan tonggak penting dalam penguatan peran DPD dalam proses pembentukan undang-undang. putusan ini lahir dari pengujian konstitusional terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang pada saat itu dinilai membatasi keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU. Putusan MK tersebut memperkuat interpretasi konstitusional terhadap wewenang DPD sesuai Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta menjamin peran substantif dalam proses legislasi. Penegasan ini selaras dengan desain bikameral asimetris, memastikan DPD tidak terbatas pada formalitas tapi juga turut membahas secara bermakna isu otonomi daerah.

Dalam pertimbangan hukumnya. MK menyatakan bahwa kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan kepentingan daerah tidak dapat hanya dimaknai secara sempit. MK menegaskan bahwa pembahasan RUU dalam lingkup kewenangan DPD harus dilakukan secara tripartit, yaitu melibatkan DPR, DPD, dan Presiden. Konsepsi pembahasan tripartit ini dimaksudkan untuk menempatkan DPD sebagai subjek pembahasan yang sejajar dalam proses deliberatif, meskipun tidak sampai pada kewenangan pengambilan keputusan akhir sebagaimana dimiliki DPR bersama Presiden.<sup>15</sup>

Penegasan MK tersebut pada dasarnya memperluas pemahaman terhadap frasa “ikut membahas” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. MK menolak pandangan yang menempatkan DPD sekadar sebagai pemberi pendapat atau pihak yang hadir secara simbolik dan prosedural dalam pembahasan RUU. Sebaliknya, MK menekankan bahwa keterlibatan DPD harus bersifat aktif dan bermakna, termasuk dalam proses perumusan substansi RUU. Dengan demikian, pembahasan tripartit tidak hanya bersifat prosedural, tetapi juga substantif.<sup>16</sup>

Meskipun Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah memberikan petunjuk penafsiran yang realtif jelas, putusan tersebut belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan mengenai ruang lingkup keterlibatan DPD dalam seluruh tahapan pembentukan undang-undang. MK tidak secara tegas memetakan batasan keterlibatan DPD dalam Pembicaraan Tingkat II yang mencakup pengambilan keputusan akhir terhadap RUU. Kekosongan penegasan ini kemudian membuka ruang bagi penafsiran yang beragam dalam praktik legislasi, yang pada akhirnya cenderung mempertahankan pola pembatasan peran DPD hanya pada tahap Pembicaraan Tingkat I, dan menghambat realisasi keterlibatan substantif sesuai desain konstitusional Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.<sup>17</sup>

Konsepsi pembahasan tripartit yang ditegaskan MK seharusnya dipahami sebagai bagian dari satu kesatuan proses pembentukan undang-undang. Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, pembahasan RUU tidak dapat dipisahkan secara kaku antara tahap pembahasan substansi dan tahap pengambilan keputusan, karena keduanya merupakan rangkaian proses yang saling memengaruhi. Oleh karena itu, posisi DPD sebagai subjek pembahasan tripartit menuntut keterlibatan yang berkelanjutan, bukan terputus saat proses legislasi memasuki tahap akhir pengesahan. Pemisahan mekanisme ini bertentangan dengan esensi pembentukan undang-undang, sehingga partisipasi DPD semestinya mencakup seluruh siklus untuk menjaga konsistensi aspirasi daerah sesuai Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Saldi Isra. (2021). “Peran DPD dalam Fungsi Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI.

<sup>15</sup> Saldi Isra. (2014). *Mahkamah Konstitusi dan Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie. (2016). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

<sup>17</sup> Ni'mah Huda. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.



Dalam praktik ketatanegaraan pasca putusan tersebut, terlihat adanya kesenjangan antara konsepsi normatif yang dibangun oleh MK dan implementasinya dalam pembahasan RUU. Meskipun secara formal DPD dilibatkan dalam Pembicaraan Tingkat I, namun dalam Pembicaraan Tingkat II DPD tetap tidak dilibatkan dalam forum pengambilan keputusan. Kondisi ini menunjukkan bahwa konsepsi pembahasan tripartit belum sepenuhnya diinternalisasi dalam desain dan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Dengan demikian, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 memiliki arti penting sebagai dasar konstitusional penguatan peran DPD dalam pembahasan RUU sesuai dengan amanah Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, namun sekaligus memperlihatkan adanya ruang problematik dalam implementasinya. Kesenjangan antara norma konstitusional, penafsiran MK, dan praktik legislasi inilah yang selanjutnya perlu dianalisis lebih lanjut melalui telaah terhadap praktik pembahasan RUU dan pembatasan peran DPD dalam tahapan pembicaraan, khususnya pada Pembicaraan Tingkat II (tahap pengambilan keputusan).

Meskipun Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah menegaskan keterlibatan aktif DPD dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang justru menunjukkan adanya pembatasan peran DPD hanya sampai dengan Pembicaraan Tingkat I. pembatasan tersebut tidak hanya merupakan praktik ketatanegaraan, melainkan memiliki dasar normatif yang jelas dalam UU MD3 serta UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam UU MD3, ketentuan mengenai fungsi legislasi dan tata cara pembahasan RUU menempatkan DPD sebagai lembaga yang “ikut membahas” RUU tertentu, namun tidak diberi ruang dalam tahap pengambilan keputusan. Pasal 249 ayat (1) huruf b UU MD3 menyebutkan bahwa DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Meskipun demikian, pengaturan mengenai persetujuan bersama RUU dalam Pasal 71 UU MD3 menegaskan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang bersama presiden, sementara Pasal 171 memastikan Pembicaraan Tingkat II sebagai pengambilan keputusan DPR dan pemerintah dalam rapat paripurna DPR.<sup>20</sup> Ketentuan ini mencerminkan dominasi DPR dalam tahap final legislasi, dengan persetujuan bersama Presiden sebagai mekanisme *checks and balances* eksekutif-legislatif. Pengaturan tersebut memperkuat tantangan keterlibatan DPD pasca Pembicaraan Tingkat I, meskipun Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menuntut partisipasi substantif dalam pembahasan RUU terkait kewenangannya.

Konstruksi normatif tersebut menunjukkan bahwa sejak awal UU MD3 telah membedakan antara keterlibatan dalam pembahasan dan kewenangan pengambilan keputusan. Perbedaan ini berimplikasi pada terputusnya peran DPD dalam tahapan akhir pembentukan undang-undang, meskipun DPD terlibat aktif dalam proses pembahasan substansi pada tahap sebelumnya. Bahkan dalam hal RUU yang berasal dari usul inisiatif DPD, mekanisme persetujuan akhir tetap sepenuhnya berada pada DPR dan Presiden. Hal ini memperlihatkan bahwa desain UU MD3 secara struktural membatasi posisi DPD dalam fungsi legislasi.<sup>21</sup>

Pembatasan peran DPD tersebut diperkuat melalui UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana Pasal 65 dan Pasal 66 mengatur pembahasan RUU dilakukan melalui Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II. Pembicaraan Tingkat II secara eksplisit didefinisikan sebagai tahap pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR untuk menyetujui atau menolak RUU. Namun, dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur secara tegas keterlibatan DPD dalam Pembicaraan Tingkat II, sehingga secara sistematis menempatkan DPD di luar forum pengambilan keputusan tersebut.

Ketiadaan pengaturan eksplisit mengenai peran DPD dalam Pembicaraan Tingkat II dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kemudian ditafsirkan secara restriktif dalam praktik pembentukan undang-undang, dengan merujuk pada ketentuan UU MD3. Akibatnya, frasa “ikut membahas” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengalami reduksi makna dalam tataran undang-undang, dari keterlibatan aktif dalam keseluruhan proses pembahasan menjadi partisipasi terbatas yang berhenti pada tahap awal.<sup>22</sup>

Dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan, kondisi tersebut menimbulkan persoalan serius. Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah menegaskan bahwa pembahasan RUU yang menjadi

<sup>19</sup> Saldi Isra. (2021). “Peran DPD dalam Fungsi Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi RI

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019, Pasal 249 ayat (1), Pasal 72, dan Pasal 74.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie. (2016). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.



kewenangan DPD harus dilakukan secara tripartit, yakni melibatkan DPR, DPD, dan Presiden. Meskipun MK tidak secara tegas menyatakan bahwa DPD berwenang ikut mengambil keputusan dalam Pembicaraan Tingkat II, namun logika pembahasan tripartit mengandaikan keterlibatan yang berkelanjutan dan tidak terputus sebelum proses legislasi selesai (pengambilan keputusan). Oleh karena itu, pengaturan dalam UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang membatasi peran DPD hanya sampai Pembicaraan Tingkat I berpotensi tidak sejalan dengan makna konstitusional Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Dengan demikian, pembatasan peran DPD dalam pembahasan RUU hingga Pembicaraan Tingkat I bukan sekadar persoalan teknis prosedural, melainkan merupakan konsekuensi langsung dari desain normatif dalam UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kondisi ini menunjukkan adanya disharmoni antara norma konstitusional, putusan MK, dan pengaturan dalam undang-undang turunan, yang pada akhirnya berdampak pada lemahnya representasi kepentingan daerah dalam produk legislasi nasional. Ketidaksesuaian ini antara UUD NRI Tahun 1945, putusan MK, dan UU pelaksana mencerminkan ketidakseimbangan sistemik yang berdampak pada kurang optimalnya peran DPD. Disharmoni tersebut menghambat efektivitas bikameralisme asimetris, sehingga aspirasi daerah tidak terakomodasi secara proporsional dalam pembentukan undang-undang nasional.

### **Implikasi Penafsiran Frasa Tersebut Terhadap Peran DPD Dalam Keseluruhan Tahapan Pembentukan Undang-Undang, Khususnya Pada Pembicaraan Tingkat II**

Pembatasan peran DPD dalam pembahasan RUU hingga Pembicaraan Tingkat I, sebagaimana diatur dalam UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menimbulkan sejumlah implikasi penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pembatasan tersebut tidak hanya berdampak pada efektivitas fungsi legislasi DPD, tetapi juga berpengaruh pada prinsip supremasi konstitusi, mekanisme *checks and balances*, serta kualitas representasi kepentingan daerah dalam produk undang-undang.

Dari perspektif konstitusional, pembatasan peran DPD hanya sampai Pembicaraan Tingkat I berpotensi melemahkan prinsip supremasi konstitusi. Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana telah ditafsirkan oleh MK dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, yang menghendaki keterlibatan aktif DPD dalam pembahasan RUU tertentu sesuai dengan kewenangan DPD. Ketika ketentuan undang-undang membatasi keterlibatan tersebut tanpa dasar konstitusional yang jelas, maka terjadi pergeseran makna norma konstitusi melalui pengaturan di tingkat undang-undang. Kondisi ini berpotensi menempatkan undang-undang sebagai instrumen yang mereduksi bukan menurunkan secara konsisten, norma konstitusional. Situasi disharmoni ini dapat menempatkan undang-undang turunan sebagai alat yang justru melemahkan esensi norma UUD NRI Tahun 1945, bukan menjabarkan secara utuh dan koheren. Hal ini bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, di mana undang-undang seharusnya memperkuat, bukan mendistorsi desain konstitusional khususnya Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 terkait peran substantif DPD.

Implikasi berikutnya berkaitan dengan efektivitas fungsi legislasi DPD, keterlibatan DPD dalam Pembicaraan Tingkat I tanpa akses terhadap Pembicaraan Tingkat II menjadikan peran DPD tidak berkelanjutan dalam keseluruhan proses pembentukan undang-undang. Pandangan, argumentasi, dan kepentingan daerah yang telah disampaikan oleh DPD pada tahap awal pembahasan tidak memiliki jaminan untuk dipertahankan atau dipertimbangkan secara konsisten pada tahap pengambilan keputusan akhir. Hal ini mengakibatkan fungsi legislasi DPD cenderung bersifat konsultatif dan tidak memiliki daya pengaruh yang signifikan terhadap hasil akhir pembentukan undang-undang.<sup>23</sup>

Pembatasan tersebut juga berdampak pada kualitas representasi kepentingan daerah. Sebagaimana kita ketahui, DPD dibentuk sebagai lembaga perwakilan daerah yang bertujuan untuk menjembatani kepentingan pusat dan daerah dalam proses pengambilan kebijakan nasional. Namun, ketika DPD tidak dilibatkan dalam tahap pengambilan keputusan terhadap RUU yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah, maka aspirasi daerah berpotensi tereduksi atau bahkan terabaikan. Hal ini bertentangan dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah yang menjadi salah satu landasan utama perubahan UUD NRI Tahun 1945.<sup>24</sup>

Selain itu, pembatasan peran DPD dalam pembentukan undang-undang juga berimplikasi terhadap mekanisme *checks and balances* dalam fungsi legislasi. Kehadiran DPD dalam proses pembahasan RUU pada dasarnya dimaksudkan sebagai mekanisme pengimbang internal terhadap dominasi DPR dalam pembentukan undang-undang. Namun, ketika peran tersebut dihentikan sebelum tahap pengambilan keputusan, fungsi pengimbang DPD menjadi tidak efektif. Dalam kondisi demikian, proses legislasi berpotensi kembali bersifat sentralistik dan kurang mencerminkan keberagaman kepentingan wilayah

<sup>23</sup> Saldi Isra. (2014). *Mahkamah Konstitusi dan Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

<sup>24</sup> Ni'mah Huda. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.





dalam negara kesatuan.<sup>25</sup> Implikasi lainnya berkaitan dengan kualitas produk undang-undang yang dihasilkan. Proses pembentukan undang-undang yang tidak melibatkan DPD secara penuh berpotensi menghasilkan regulasi yang kurang responsif terhadap kebutuhan dan karakteristik daerah. Ketidaksinambungan antara pembahasan substansi pada Pembicaraan Tingkat I dan keputusan pada Pembicaraan Tingkat II juga dapat menimbulkan inkonsistensi norma, baik dari sisi materi muatan maupun implementasinya di daerah. Dalam jangka Panjang, kondisi ini berpotensi meningkatkan resistensi daerah terhadap undang-undang yang dianggap tidak mencerminkan kepentingan mereka.<sup>26</sup>

Dengan demikian, pembatasan peran DPD dalam pembahasan RUU hingga Pembicaraan Tingkat I memiliki implikasi yang luas dan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Pembatasan tersebut tidak hanya mempengaruhi posisi dan fungsi DPD yang merupakan representasi daerah, tetapi juga berdampak pada kualitas demokrasi legislasi dan efektivitas pelaksanaan prinsip otonomi daerah. Implikasi-implikasi ini menjadi dasar penting dalam merumuskan langkah-langkah penguatan peran DPD dalam pembentukan undang-undang agar selaras dengan amanat konstitusi, dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang berkeadilan wilayah.

### **Penegasan Dan Rekonstruksi Pengaturan Mengenai Keterlibatan DPD Dalam Undang- Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pembatasan peran DPD dalam pembahasan RUU hingga Pembicaraan Tingkat I sebagaimana diatur dalam UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk melakukan penataan ulang pengaturan normatif mengenai peran DPD dalam fungsi legislasi. Penataan ulang tersebut tidak dimaksudkan untuk menyamakan kewenangan DPD dengan kewenangan DPR sebagai pemegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang, melainkan untuk menegaskan keterlibatan DPD secara konstitusional, proporsional, dan berkelanjutan dalam keseluruhan proses pembahasan RUU tertentu sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Reformulasi pertama yang diperlukan adalah penataan kembali pengaturan mengenai pembahasan RUU dalam UU MD3. UU MD3 perlu secara eksplisit menegaskan bahwa keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU yang menjadi kewenangannya tidak berhenti pada Pembicaraan Tingkat I, tetapi juga berlanjut hingga Pembicaraan Tingkat II (tahap pengambilan keputusan dan pengesahan). Penegasan ini dapat dilakukan dengan mengatur kehadiran dan penyampaian pendapat DPD dalam rapat paripurna pengambilan keputusan, tanpa harus memberikan kewenangan persetujuan akhir pada DPD. Dengan model demikian, DPD tetap berperan sebagai bagian dari proses deliberatif akhir, sementara struktur kekuasaan legislasi utama DPR bersama Presiden tetap terjaga.<sup>27</sup>

Selanjutnya, reformulasi juga perlu dilakukan terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang ini perlu mengatur secara lebih tegas posisi dan peran DPD dalam setiap tahapan pembahasan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Pengaturan tersebut penting untuk menegaskan makna konstitusional frasa “ikut membahas”, sehingga tidak ditafsirkan secara restriktif dalam praktik pembentukan undang-undang, serta untuk mencegah kekosongan norma yang selama ini membuka ruang bagi pembatasan peran DPD di luar kerangka konstitusi. Dengan pengaturan yang eksplisit dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU menjadi memiliki dasar prosedural yang kuat dan beragam.

Model pengaturan peran DPD dalam pembentukan undang-undang juga perlu dirancang dengan memperhatikan prinsip proporsionalitas. Keterlibatan DPD dalam Pembicaraan Tingkat II dapat dibatasi pada penyampaian pandangan akhir atau pendapat resmi lembaga terhadap RUU yang akan disahkan, khususnya terkait dampak norma terhadap daerah. Model ini memungkinkan terjadinya kesinambungan antara pembahasan substansi pada tahap awal dan keputusan akhir, sekaligus menjaga agar proses pengambilan keputusan tidak menjadi terlalu kompleks dan berbelarut-larut.<sup>28</sup>

Selain itu, penegasan peran DPD melalui reformulasi UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga berfungsi untuk memperkuat mekanisme *check and balances* dalam fungsi legislasi. Dengan keterlibatan yang lebih utuh, DPD dapat menjalankan fungsi penyeimbang internal terhadap DPR, sehingga proses legislasi menjadi lebih inklusif dan responsif terhadap keberagaman kepentingan wilayah. Penguatan ini pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kualitas undang-undang yang dihasilkan, baik dari sisi materi muatan maupun implementasinya di daerah.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Bagir Manan. (2004). *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

<sup>27</sup> Bagir Manan. (2004). *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.

<sup>28</sup> Maria Farida Indrati S. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie. (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.



Dengan demikian, reformulasi UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan langkah strategis untuk menegaskan kembali peran DPD dalam proses legislasi. reformulasi tersebut tidak hanya penting untuk memastikan keselarasan antara norma undang-undang dan amanat konstitusi, tetapi juga untuk mewujudkan sistem legislasi yang demokratis, berkeadilan wilayah, dan sesuai dengan prinsip negara hukum. Penegasan peran DPD melalui perubahan regulasi ini diharapkan dapat mengakhiri praktik pembatasan yang tidak sejalan dengan makna konstitusional Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, serta memperkuat bikameral asimetris.

## KESIMPULAN

Kedudukan DPD dalam pembahasan RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa DPD memiliki kewenangan konstitusional untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Frasa “ikut membahas” tidak dapat dimaknai secara sempit sebagai kehadiran formal atau partisipasi simbolik, melainkan harus dipahami sebagai keterlibatan aktif dan bermakna dalam proses deliberatif pembentukan undang-undang. penafsiran ini diperkuat dengan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang menegaskan konsep pembahasan tripartit antara DPR, DPD, dan Presiden.

Dalam praktik pembentukan undang-undang, keterlibatan DPD dibatasi hanya sampai Pembicaraan Tingkat I. Pembatasan tersebut bukan semata-mata persoalan praktik, melainkan bersumber dari desain normatif dalam UU MD3, serta UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan tersebut menempatkan DPD di luar tahap pengambilan keputusan akhir, sehingga terjadi reduksi makna kewenangan konstitusional DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan ditafsirkan oleh MK.

Pembatasan peran DPD hanya sampai Pembicaraan Tingkat I menimbulkan implikasi konstitusional dan kelembagaan yang signifikan. Kondisi ini berpotensi melemahkan prinsip supremasi konstitusi, mengurangi efektivitas fungsi legislasi DPD, serta menurunkan kualitas representasi kepentingan daerah dalam produk undang-undang. selain itu, pembatasan tersebut juga berdampak pada mekanisme *check and balances* dalam fungsi legislasi dan berpotensi mempengaruhi kualitas undang-undang yang dihasilkan.

Diperlukan penegasan kembali peran DPD dalam pembentukan undang-undang melalui reformulasi UU MD3, dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Reformulasi tersebut perlu mengatur keterlibatan DPD secara berkelanjutan dalam pembahasan RUU yang menjadi kewenangannya, termasuk dalam Pembicaraan Tingkat II, tanpa mengubah struktur kekuasaan legislasi utama DPR dan Presiden. Penegasan ini diharapkan dapat mewujudkan sistem legislasi yang selaras dengan amanat konstitusi, memperkuat representasi daerah, dan meningkatkan kualitas pembentukan undang-undang dalam kerangka negara hukum Indonesia.

## BIBLIOGRAFI/ BIBLIOGRAPHY

- Asshiddiqie, Jimly. (2014). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. (2016). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Huda, Ni'mah. (2018). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Indrati S., Maria Farida. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Isra, Saldi. (2021). Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Fungsi Legislasi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Manan, Bagir. (2004). *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, Bagir. (2019). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Isra, Saldi. (2014). *Mahkamah Konstitusi dan Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.