

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

Buku ini mendeskripsikan tentang pola hubungan kewenangan antara DPD dan DPR yang asimetris, baik dalam konteks legislasi, budgeter, maupun kontrol. Padahal secara konstitusional kedua lembaga tersebut sama-sama merupakan sub sistem parlemen yang memiliki kedudukan sederajat. Bahkan jika ditinjau dari nilai demokrasi, DPD memiliki legitimasi yang lebih kuat dari DPR karena dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui Partai Politik, sehingga kepentingan yang diwakilinya pun adalah kepentingan rakyat (konstituennya), bukan kepentingan Partai Politik tertentu. Berpedoman pada kelemahan tersebut, buku ini memaparkan gagasan-gagasan tentang pola ideal hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR di masa yang akan datang yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, *check and balances* baik dalam sistem parlemen maupun dengan lembaga eksekutif, serta pola hubungan kemitraan yang harmonis.

Buku ini, diperkaya dengan berbagai teori-teori ketatanegaraan, seperti teori demokrasi, teori pemercaran kekuasaan (*machtverdeling*), teori perwakilan, dan teori parlemen. Buku ini sangat berguna dalam mempertajam pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, sehingga sangat berguna bagi mahasiswa yang sedang belajar Hukum Tata Negara, buku ini dapat membantu memberikan pemahaman khusus tentang struktur ketatanegaraan Indonesia Pascaamandemen UUD 1945, khususnya lembaga parlemen. Buku ini juga dapat menjadi referensi bagi MPR, DPR, dan DPD yang sedang giat merencanakan amandemen kelima UUD 1945.

© Penerbit Vanda

Jl. Mayjen Sutoyo No. 43 Tanah Patah
Bengkulu, 081314690831



HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL ADE KOSASIH & IMAM MAHDI



HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

ADE KOSASIH
IMAM MAHDI

**HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA
DPD DAN DPR
DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL**

ADE KOSASIH
IMAM MAHDI

O Penerbit Vanda

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

© Ade Kosasih

© Imam Mahdi

Editorial Bahasa : Ferri Susanto, S.Pd, M.Pd.

Setting Layout : Ade Kosasih, S.H., M.H.

Desain Cover : Tim Desain Penerbit Vanda

Praprinting : Penerbit Vanda

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN: 978-602-6784-34-6

vi, 160 hlm. 15 x 21 cm

Cetakan Pertama, November 2016

Diterbitkan Oleh Penerbit Vanda

Jln. Mayjend Sutoyo No. 43 Tanah Patah

Telp: (0736) 346508 - Bengkulu 38224

www.vandabengkulu.com

Hak Cipta, Hak Penerbitan, dan Hak Pemasaran pada Penulis

Pelanggaran Hak Cipta diatur

Pasal 113 ayat (3), dan ayat (4)

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta:

- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamiin, Penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga dapat menyelesaikan penyusunan Buku ini. Buku ini diangkat dari dinamika sistem ketatanegaraan Indonesia yang terjadi Pasca amandemen UUD 1945. Implikasi dari amandemen tersebut yaitu terjadinya restrukturisasi fungsi, tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara di Indonesia. Salah satu yang menjadi sorotan publik adalah sistem parlemen Indonesia yaitu dibentuknya sebuah lembaga yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping keberadaan DPR dan MPR. Dalam parlemen tersebut muncul beberapa permasalahan yang selalu menjadi topik diskusi, baik di kalangan akademisi, politisi sampai masyarakat umum yang salah satunya yaitu mengenai hubungan kewenangan antara DPD dan DPR.

Melalui Buku ini Penulis mencoba memberikan deskripsi pola hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR menurut UUD NRI Tahun 1945 serta penerapannya di Indonesia. Berpedoman pada kelemahan dan kekurangan hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR saat ini maka dalam Buku ini Penulis juga memaparkan gagasan-gagasan tentang pola ideal hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR di masa yang akan datang yang mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, *check and balances system*, serta pola hubungan kemitraan yang harmonis.

Terbitnya Buku ini tidak terlepas dari bantuan rekan-rekan seperjuangan, para sahabat, dan keluarga yang secara tulus dan ikhlas memberikan bantuan baik berupa materi, motivasi, inspirasi, dan doa maupun tenaga kepada Penulis agar terselesainya penyusunan Buku ini. Oleh karena itu penulis haturkan terima kasih dari lubuk hati yang paling

dalam kepada Anak, Istri, dan kedua Orang Tua Penulis yang selalu mendukung Penulis mulai dari melakukan penelitian sampai dengan penerbitan buku ini. Akhirnya Penulis hanya bisa berharap dan berdoa agar Buku yang jauh dari sempurna ini dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membacanya.

Bengkulu, November 2016
Tim Penulis,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Kerangka Pemikiran	13
1. Teori Demokrasi	13
2. Teori Pemencaran Kekuasaan	21
3. Teori Perwakilan	26
F. Metode Penelitian	31
1. Jenis dan Spesifikasi Penelitian	31
2. Sifat Penelitian	32
3. Metode Pengumpulan Data	33
4. Metode Pengolahan Data	33
5. Metode Analisis Data	34

BAB II

TINJAUAN TEORITIK TENTANG PARLEMEN

A. Parlemen	35
B. Unikameral	40
C. Bikameral	41
D. Majelis Tinggi di Beberapa Negara	47

BAB III

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR

A. Bidang Legislasi	62
B. Bidang Anggaran	85
C. Bidang Pengawasan	91

BAB IV	
PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DENGAN DPR DI MASA DEPAN	
A. Eksistensi DPD dalam Parlemen Indonesia	101
B. Pengaturan DPD di Masa Depan	127
BAB V	
PENUTUP	
A. Kesimpulan	143
B. Saran	146
DAFTAR PUSTAKA	149
TENTANG PENULIS	159

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di negara-negara modern, patokan-patokan dasar penyelenggaraan negara dirumuskan ke dalam konstitusi atau undang-undang dasar.¹ Sebagai hukum dasar yang tertinggi, UUD 1945 menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini dikarenakan materi konstitusi mencakup beberapa hal yang fundamental. Menurut K.C. Wheare,² materi konstitusi mencakup: seluruh aturan (*ruler*) mengenai sistem ketatanegaraan, serta memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja mengenai ketatanegaraan suatu negara. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat ditarik suatu pemahaman bahwa konstitusi dan undang-undang dasar merujuk kepada pengertian hukum dasar suatu negara, yang mengatur susunan organisasi pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan tersebut sudah tentu menuntut dibentuknya satu struktur organisasi negara yang berfungsi sebagai satu sistem.³ Struktur organisasi pemerintahan tersebut tidak terlepas dari tiga pusat kekuasaan yaitu Legislatif sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, Yudikatif sebagai pemegang kekuasaan di bidang kehakiman, dan

¹ Yusril Ihza Mahendra, "*Dinamika Tata Negara Indonesia*", *Kompilasi Aktual Masalah Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, Hlm. 17

² K.C. Wheare F.B.A, "*Konstitusi-Konstitusi Modern*", Surabaya: Pustaka Eureka, 2004, Hlm. 34

³ B.N Marbun, "*DPRD dan Otonomi Daerah*", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005, Hlm. 3

Eksekutif sebagai pemegang kekuasaan di bidang pemerintahan.

Di Indonesia, permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sistem kemasyarakatan yang dinamis membawa implikasi terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia.⁴ Intinya di era reformasi ini Indonesia mulai menata kembali struktur ketatanegaraannya menuju terciptanya negara dengan sistem pemerintahan yang baik, demokratis, transparan, berkeadilan dan berperikemanusiaan.⁵

Konsekuensi dari dinamika ketatanegaraan Indonesia yang terjadi kemudian adalah, UUD 1945 diamandemen empat kali dalam waktu yang sangat singkat (4 tahun berturut-turut: 1999, 2000, 2001, 2002), suatu peristiwa yang tidak pernah terjadi di negara manapun. Amandemen UUD 1945 yang berimplikasi pada sistem ketatanegaraan yang mengalami perubahan radikal, meskipun perubahan tersebut belum disertai dengan konsep menyeluruh tentang sistem dan susunan ketatanegaraan yang ideal.⁶ Adanya perubahan tersebut tercermin dalam Pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa: "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".⁷ Dalam arti yuridisnya adalah sumber satu-satunya dari segala

⁴ Jimly Asshiddiqie., *"Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara"*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2005, Hlm. 51

⁵ A. Mukthie Fadjar, *"Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik"*, Malang: In-Trans, 2003, Hlm. 21

⁶ Jimly Asshiddiqie, *"Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden"*, dalam *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial UNISIA* No. 51/XXVII/1/2004, Hlm. 9

⁷ Harun Alrasyid, *"Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR"*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004, Hlm. 78. Selama ini kedaulatan (Pasal 1 ayat (2) sebelum Amademen) adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

hak yang ada di dalam suatu tata hukum berada di tangan rakyat. Kemudian tidak kalah penting bahwa kekuasaan melakukan kedaulatan tersebut oleh hukum dasar yang diperinci lebih lanjut dalam macam cabang kekuasaan untuk melakukan kedaulatan dengan memperhatikan jalan dan cara yang bagaimana yang harus ditempuh dalam mewujudkan secara nyata ketentuan hukum dasar sebagai isi dari *rechtsidee* bangsa kita.⁸

UUD 1945 mengatur tentang pembagian kekuasaan secara vertikal maupun secara horizontal. Pembagian kekuasaan secara vertikal, menggambarkan bentuk dan susunan organisasi negara, di tingkat pusat maupun ditingkat daerah. Sementara itu pembagian kekuasaan secara horizontal menggambarkan fungsi-fungsi antara organ-organ kenegaraan,⁹ yang pada umumnya dibagi ke dalam kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif, meskipun penerapannya di negara-negara dewasa ini sangat bervariasi,¹⁰ atau dengan kata lain tidak mutlak satu negara memiliki tiga cabang kekuasaan tersebut, karena setiap negara mempunyai alat kelengkapan sesuai dengan pandangan, kepentingan dan kebutuhan,¹¹ Indonesia misalnya memiliki beberapa lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan tersebut yaitu: Legislatif yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),

⁸ Moh. Koesnoe, "*Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut Undang-Undang Dasar 1945*", dalam *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun XI No. 129 Juni 1996, IKAHI, Jakarta, 1996, Hlm. 94

⁹ Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah*" *Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, Hlm. 1

¹⁰ Rozikin Daman. "*Hukum Tata Negara*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993, Hlm. 175

¹¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, "*Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*", Bandung: Alumni, 1993, Hlm. 122

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai *joint session* dari DPR dan DPD, kekuasaan Eksekutif yang dipimpin oleh seorang Presiden, lembaga Yudikatif sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang terdiri dari MA, dan MK, di samping itu masih terdapat lembaga lainnya yaitu BPK yang bolehlah disebut sebagai lembaga eksaminatif atau lembaga auditif.

Sebagai organ yang diberi tanggung jawab dalam penyelenggaraan negara, organ-organ tersebut di atas memiliki fungsi dan kewenangannya masing-masing, di samping pada saat-saat tertentu terdapat hubungan satu sama, lainnya,¹² atau bahkan "bersama-sama" memegang kekuasaan-kekuasaan negara tersebut.¹³

Di dalam sistem pemerintahan yang demokratis yang dilaksanakan melalui sistem perwakilan, maka keberadaan lembaga perwakilan dipandang merupakan sebagai suatu keharusan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan ini.¹⁴ Dengan diamandemennya UUD 1945, tidak ada lagi lembaga yang ditempatkan sebagai lembaga tertinggi,¹⁵ yang membagikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga dibawahnya secara vertikal. Semua lembaga dikonstruksikan sama dan sederajat, termasuk MPR, sederajat dengan Presiden, MA, MK, DPR, DPD, dan BPK. Dengan demikian, kekuasaan MPR pun berkurang.

¹² Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah...*", *Loc.Cit.*

¹³ Sri Bintang Pamungkas, "*Dari Orde Baru ke Indonesia Baru Lewat Reformasi Total*", Jakarta: Erlangga, 2001, Hlm. 101

¹⁴ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*", Jakarta: Rajawali Pers, 2005, Hlm. 10

¹⁵ Hendra Nurtjahjo, "*Ilmu Negara*", *Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005, Hlm. 96

Kekuasaan secara horizontal dijalankan dengan semangat pengawasan dan perimbangan (*check and balances*) yang lebih tegas, termasuk di dalamnya perimbangan dari badan legislatif berupa bikameralisme atau dua kamar dalam parlemen. Untuk Indonesia, kamar pertama atau majelis rendah dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan kamar kedua atau majelis tinggi dinamakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Sesungguhnya, dengan diadopsinya lembaga negara konstitusi, seperti halnya DPD diharapkan dapat menjembatani hubungan Pusat-Daerah,¹⁶ serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Kehadiran DPD dikarenakan selama ini Utusan Daerah di dalam MPR tidak ikut membuat keputusan politik nasional pada peringkat undang-undang, keterwakilan daerah dalam MPR sangat tak efektif dalam mewujudkan aspirasi dan kepentingan daerah.¹⁷

Keberadaan Utusan Daerah dalam komposisi keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) kurang memberi makna bagi kepentingan daerah. Hal ini karena tugas dan wewenang MPR yang tidak terkait dengan pembentukan undang-undang.¹⁸ Tugas dan wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) adalah

¹⁶ H.M. Laica Marzuki, "*Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Kaitannya Dalam Pembentukan Undang-Undang*", dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 3 September 2005, Hlm. 3

¹⁷ Ramlan Surbakti, "*Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*", dalam Maruto MD & Anwar WMK, "*Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*", Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002, Hlm. 46

¹⁸ *Ibid.*

mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Aspirasi dan kepentingan daerah yang disampaikan melalui DPR juga tidak efektif, mengingat kepentingan daerah tidak terwakili dalam gagasan (*refresentation in ideas*).¹⁹ Dengan demikian, yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama yang berkaitan langsung dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Hal ini dapat dilihat pada fenomena gerakan sparatis di beberapa daerah seperti Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh, Organisasi Papua Merdeka (OPM) di Papua, Republik Maluku Selatan (RMS) di Maluku, gerakan sparatis di Riau dan beberapa daerah lainnya.

Kehadiran DPD pun saat ini dirasakan kurang membawa perubahan yang signifikan, karena kekuasaan legislatif DPD sangat terbatas dibandingkan kekuasaan legislatif DPR, sehingga penerapan *check* yang terbatas ini ternyata tidak dapat merealisasikan *balances* (keseimbangan).²⁰ Dalam hubungan antara DPR dan DPD, kedudukan DPD sangat lemah, karena fungsinya hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Kewenangan

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara" ..., *Loc. Cit.*

DPD yang lemah ini akan menimbulkan kesulitan tersendiri bagi DPD untuk menjalankan fungsinya dalam menjaga hubungan pusat dan daerah yang produktif.

Kurang optimalnya fungsi DPD seringkali mendapat sorotan dari para pengamat.²¹ Sorotan itu memang wajar, karena optimal atau tidaknya peranan DPD dapat dijadikan salah satu tolok ukur untuk menilai berjalan atau tidaknya proses yang dicanangkan selama ini. Optimal atau tidaknya peranan itu harus dikembalikan kepada tugas dan kewenangan DPD yang telah diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen dan undang-undang organiknya.²²

Kehadiran DPD sebagai lembaga perwakilan dengan sistem Pemilu distrik merupakan fenomena baru untuk menerobos tidak terpaukannya keterwakilan politik melalui anggota DPR. Dengan legitimasi yang lebih kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, UUD 1945 dan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) justru memberikan kewenangan minimal kepada DPD. Idealnya, kedua lembaga perwakilan ini memiliki kekuatan politik yangimbang sehingga bisa saling kontrol. Akan tetapi, ini tidak akan terjadi. DPD tidak akan bisa salingimbang dan saling kontrol dengan DPR. Hal ini dikarenakan pengaturan DPD dalam Perubahan UUD 1945 Pasal 22D sangat lemah, sehingga tidak mencerminkan gagasan membentuk sistem perwakilan dua kamar.

²¹ Yusril Ihza Mahendra, "*Dinamika Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit*, Hlm. 141

²² Yang dimaksud dengan undang-undang organik disini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Asas ketidaksetaraan DPR dan DPD terbaca dari susunan dan kedudukan DPD yang diatur dengan undang-undang,²³ sedangkan DPD sendiri sama sekali tidak mempunyai kewenangan apa-apa, khususnya di bidang legislasi, mengingat setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.²⁴ Artinya, secara tidak langsung susunan dan kedudukan DPD ditentukan oleh DPR dan Presiden. Saking lemahnya DPD tidak memiliki fungsi legislatif yang sebenarnya karena tidak diberikan kewenangan untuk memutus apa-apa, kecuali hanya memberikan usulan, saran dan pertimbangan belaka.

DPD lebih nampak sebagai badan komplementer DPR dari pada sebuah kamar dalam sistem dua kamar.²⁵ Karena itu DPD sebenarnya lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR dari pada Dewan Perwakilan Daerah.²⁶ Sedangkan di lain pihak DPR memiliki kewenangan yang sangat luas.²⁷ DPR tidak punya kewajiban apapun untuk menindaklanjuti pertimbangan DPD tersebut.

Melihat kondisi demikian, Jimly Asshiddiqie berpendapat struktur parlemen kita tidak tepat untuk disebut sebagai parlemen dua kamar sesuai dengan prinsip "*strong bicameralism*". Secara akademis, struktur

²³ Lihat Rumusan Pasal 22C ayat 4 UUD NRI 1945.

²⁴ Lihat Rumusan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945.

²⁵ Bagir Manan, "*DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*", Yogyakarta: UII Press, 2005, Hlm. 3

²⁶ Jimly Asshiddiqie, "*Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*", Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2004, Hlm. 13

²⁷ Lihat UUD 1945 Pasal 19 s/d Pasal 22B tentang DPR dan Pasal 22C s/d 22D serta UU 32 s/d Pasal 51 dan dibandingkan fungsi, tugas dan kewenangan antara keduanya.

parlemen Indonesia berdasarkan hasil perubahan ketiga UUD 1945 paling tidak hanya dapat disebut sebagai “*soft bicameralism*”, atau bikameral yang sederhana.²⁸

Kendala struktural selanjutnya yang terdapat dalam Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang MD3 yaitu walaupun DPD dinyatakan sebagai wakil daerah, tetapi tidak satupun ketentuan di dalam undang-undang MD3 yang mengatur hubungan antara anggota DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD, maupun dengan masyarakat. Hal seperti ini jelas berdampak negatif, karena ketimpangan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing kamar, dapat memunculkan arogansi dari salah satu kamar, oleh karena itu harus dibentuk dua kamar yang saling mengadakan perimbangan kekuatan.²⁹

Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD 1945), khususnya perubahan Ketiga dan Keempat, memunculkan permasalahan baru berkaitan dengan perubahan sifat, kedudukan, cara pengisian keanggotaan, tugas dan kewenangan serta struktur MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD,³⁰ yang ternyata menimbulkan perdebatan yang mengarah pada masalah teknis dan dalam konteks yang lebih jauh yaitu politis.

Berdasarkan rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 pascaamandemen menegaskan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan

²⁸ Jimly Asshiddiqie, "*Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*", dalam Jurnal Keadilan Vol. 2 No.1, Tahun 2002, Hlm. 3

²⁹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, "*Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*", Jakarta: Gramedia, 1994, Hlm. 31

³⁰ A. Mukthie Fadjar, "*Reformasi Konstitusi...*", Op.Cit, Hlm. 76

Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Rumusan ini menimbulkan anggapan bahwa seolah-olah sistem perwakilan kita di MPR menganut sistem bikameral di mana MPR sekedar sebuah forum bersama (*joint session*) DPR dan DPD, sementara masih ada yang beranggapan kita masih menganut sistem unikameral,³¹ karena jika ditinjau dari pandangan fungsional dalam pembuatan perundang-undangan, sistem keparlemenan Indonesia dikatakan sebagai unikameral, karena fungsi itu hanya dimiliki oleh DPR.³²

Akibat yang muncul kemudian adalah, kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masih belum jelas statusnya apakah hanya sebagai *joint session* ataukah merupakan lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD? Karena MPR juga memiliki kewenangan tersendiri misalnya, MPR berwenang menetapkan dan mengubah UUD, memilih Presiden dan Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan Presiden dan atau Wakil Presiden, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memutuskan pemberhentian Presiden sesuai ketentuan UUD atau disebut *impeachment*.³³

³¹ *Ibid*, Hlm. 84

³² H.M. Laica. Marzuki, "Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 4

³³ *Impeachment* berasal dari kata "To impeach" yang dalam bahasa Inggrisnya berarti mendakwa atau meminta pertanggung jawaban, jadi "Impeachment" artinya meminta pertanggungjawaban seperti yang diatur dalam Penjelasan UUD 1945. Orang seringkali salah paham seakan-akan ini merupakan hak MPR. Yang benar adalah hak untuk meminta pertanggungjawaban itu adalah hak DPR, meskipun hak untuk memutuskan perkaranya tetap berbeda dengan MPR, setelah melalui pertimbangan dari hasil pemeriksaan Mahkamah Konstitusi. Lihat Jimly Asshiddiqie, "Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam

Muncul suatu persepsi yang menyatakan meskipun sifat pekerjaannya tidak permanen alias hanya bersifat Ad-Hoc, tetapi MPR adalah lembaga yang tersendiri di luar DPR dan DPD, sehingga MPR juga memerlukan pimpinan, kendati hanya bersifat Ad-Hoc. Hal semacam ini bukan sistem dua kamar, tetapi malahan menjadi tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR)³⁴ karena MPR tidak dapat disebut hanya sebagai “*joint session*” antara DPR dan DPD maka bangunan parlemen kita juga tidak dapat disebut “*soft bicameralism*” bahkan Jimly Assiddiqie menyebutnya “*trikamerelism*”.³⁵

Apabila ditelaah kondisi tersebut di atas, maka amandemen UUD 1945 masih meninggalkan pekerjaan rumah yang belum terselesaikan yaitu restrukturisasi kelembagaan negara secara ideal. Lembaga negara yang diimpikan dalam proses transisi menuju demokrasi adalah hubungan kewenangan antarlembaga negara yang berdasarkan mekanisme *check and balances*, baik antarlembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), maupun dalam lembaga negara itu sendiri, seperti halnya dalam lembaga legislatif yang terdiri lebih dari satu majelis atau kamar, diharapkan antar majelis tersebut (dalam hal ini DPR dan DPD) tercipta hubungan harmonis dalam suasana saling mengimbangi dan mengawasi.

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka penulis mencoba untuk membahas penerapan sistem parlemen dalam konteks demokrasi di Indonesia yang diberi judul:

UUD 1945”, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, Hlm. 19 pada catatan kaki.

³⁴ Bagir Manan, “DPR, DPD, dan MPR...”, *Op.Cit*, Hlm. 5

³⁵ Jimly Assiddiqie, “Format Kelembagaan Negara...”, *Op.Cit*, Hlm. 13-

"HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DENGAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL".

B. Permasalahan

Adapun permasalahan yang akan diteliti oleh penulis untuk di bahas adalah:

1. Bagaimanakah hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR menurut UUD 1945 dan penerapannya di Indonesia?
2. Bagaimanakah format ideal hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR?

C. Tujuan

Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh Penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis serta memberikan kontribusi terhadap hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR menurut UUD 1945 dan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangannya secara komperatif di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis serta memberikan kontribusi dalam upaya pengaturan hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR yang ideal di masa yang akan datang.

D. Manfaat

Adapun manfaat teoritis yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini yaitu:

1. Dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi para pihak yang ingin mengetahui lebih lanjut pelaksanaan hubungan kewenangan DPD dengan DPR dalam sistem parlemen bikameral menurut UUD NRI Tahun 1945.

2. Untuk menggali ilmu pengetahuan di bidang hukum ketatanegaraan khususnya mengenai pelaksanaan sistem parlemen di Indonesia.

Manfaat secara praktis yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini yaitu:

1. Sebagai upaya pengembangan wawasan dan ilmu pengetahuan di bidang ketatanegaraan.
2. Dapat digunakan oleh pemerintah Republik Indonesia sebagai bahan masukan dalam rangka rencana Amandemen Kelima UUD 1945 dan upaya restorasi pola hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR dalam sistem parlemen Indonesia.

E. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini dibangun berdasarkan teori demokrasi sebagai *grand theory*, teori pemencaran kekuasaan (*machten scheidung*) sebagai *middle theory*, dan teori perwakilan sebagai *applied theory*. Ketiga teori tersebut melandasi pembahasan terhadap masalah yang dirumuskan di atas. Teori-teori tersebut berguna dalam menjelaskan permasalahan-permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini dan sekaligus akan digunakan untuk membatasi ruang lingkup permasalahan, baik permasalahan pertama, maupun permasalahan kedua, sehingga dapat menemukan *gap* antara asas hukum dan teori hukum sebagai *das sollen* dengan norma Undang-Undang Dasar sebagai *das sein*, yang menyebabkan terjadinya disharmonisasi hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR.

1. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari kata "*demos* ", yang artinya rakyat dan "*cratien*" yang artinya memerintah. Jadi, sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan

berada di tangan rakyat.³⁶ Demokrasi merupakan asas yang dipergunakan dalam kehidupan ketatanegaraan yang berasal dari zaman Yunani,³⁷ yang pengertiannya banyak dibahas di dalam kalangan ilmu politik dan kenegaraan serta di dalam kalangan politik praktis.

Pernyataan tersebut menurut Bongger, tidak tepat, sebab demokrasi pernah juga terdapat di luar lapangan ketatanegaraan mendahului demokrasi sebagai bentuk ketatanegaraan dan sampai saat ini masih ada yaitu dalam dunia organisasi yang merdeka,³⁸ dengan kata lain demokrasi adalah suatu bentuk pimpinan kolektivitas yang berpemerintahan sendiri, dalam hal mana sebagian anggota-anggotanya turut ambil bagian dalam pemerintahan,³⁹ sehingga jika demokrasi dikaitkan pemahamannya dengan kedaulatan rakyat, maka sistem pemerintahan harus dilakukan oleh rakyat, dari rakyat untuk rakyat.⁴⁰ Hal ini senada dengan pendapat Hans Kelsen dalam C.S.T. Kansil yang menyatakan bahwa demokrasi itu adalah pemerintahan oleh rakyat untuk rakyat.⁴¹

Menurut A. Ridwan Halim, teori demokrasi ini mengajarkan bahwa:⁴²

³⁶ Miftah Thohah, *"Birokrasi & Politik di Indonesia"*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, Hlm. 99

³⁷ Abu Daud Busroh, *"Intisari Hukum Tata Negara"*, Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara, Jakarta: Bina Aksara, 1987, Hlm. 9

³⁸ A. W. Bongger, *"Problem der Democratie"*, yang diterjemahkan oleh L. M. Sitorus. dalam *"Permasalahan Dalam Demokrasi"*, Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1982, Hlm. 20

³⁹ Samidjo, *"Ilmu Negara"*, Bandung: Armico, 1986, Hlm. 74

⁴⁰ *Ibid*, Hlm.101

⁴¹ C.S.T. Kansil, *"Hukum Antar Tata Pemerintahan"* (*Comparative Government*), Jakarta: Erlangga, 1986, Hlm. 41

⁴² A. Ridwan Halim, *"Hukum Tata Negara Dalam Tanya Jawab"*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991, Hlm. 102

1. Yang berdaulat atau yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara bukan lagi raja seperti yang diajarkan oleh teori kedaulatan raja, melainkan rakyat dari negara yang bersangkutan.
2. Kedaulatan rakyat tersebut lahir dari adanya perjanjian antara rakyat dengan rakyat atau antarwarga masyarakat, yang telah saling berjanji untuk bersama-sama membangun negara.
3. Adapun yang menjadi hukum dalam negara ialah hukum yang harus beraskan demokrasi, yang harus diterapkan secara langsung dan mutlak.
4. Sedangkan keputusan rakyat tersebut berdasarkan "*volonte generale* " yaitu kehendak rakyat mayoritas yang penerapannya dipilih menurut suara terbanyak.
5. "*Volonte generale*" itu berlaku mutlak sebagai hukum yang mempunyai kekuatan mengikat atau daya paksa untuk ditaati semua orang, yang secara konsepsional dapat dianggap sebagai "jiwa undang-undang".
6. Dengan demikian pemerintah atau penguasa hanyalah orang yang diberi kekuasaan oleh rakyat untuk mengatur negara. Dengan demikian diharapkan tidak akan mungkin lagi penguasa dapat berkuasa secara otoriter dan absolut, mengingat segala hukum terletak pada kehendak rakyat banyak.

Menurut Henry B. Mayo dalam Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa dalam rangka

pelaksanaan demokrasi tersebut harus didasari oleh nilai-nilai sebagai berikut:⁴³

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga;
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur;
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minim;
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Nilai-nilai demokrasi tersebut perlu diselenggarakan oleh beberapa lembaga sebagai berikut:⁴⁴

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
2. Adanya dewan perwakilan rakyat;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Sedangkan menurut Robert A. Dahl dalam Taufiqurrohman ada enam lembaga yang melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut yaitu:⁴⁵

⁴³ Miriam Budiardjo, "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*", Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, Hlm. 62-63

⁴⁴ *Ibid*, Hlm. 63-64

1. Para pejabat yang dipilih;
2. Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala;
3. Kebebasan berpendapat;
4. Sumber informasi alternatif;
5. Otonomi asosional; dan
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Pada dasarnya teori "kedaulatan rakyat" berlaku untuk semua negara modern dewasa ini walaupun model demokrasinya tidak sama satu dengan yang lainnya.⁴⁶ Adapun unsur-unsur demokrasi menurut Affan Gaffar dalam Juanda yaitu sebagai berikut:⁴⁷

1. Penyelenggaraan kekuasaan dari rakyat;
2. Kekuasaan diselenggarakan dengan tanggung jawab;
3. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok lainnya;
5. Adanya proses Pemilu; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Sementara itu Sigmund Neumann dalam Juanda, membagi sistem demokrasi menjadi 6 (enam) unsur pokok yaitu:⁴⁸

⁴⁵ Taufiqurrohman Syahuri, *"Hukum Konstitusi", Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, Hlm. 23

⁴⁶ Ismani, HP, *"Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan"*, Malang: IKIP Malang, 1996, Hlm. 46

⁴⁷ Juanda, *"Hukum Pemerintahan Daerah..."*, Op.Cit, Hlm. 83

⁴⁸ *Ibid*

1. Kedaulatan nasional di tangan rakyat;
2. Memilih alternatif dengan bebas;
3. Kepemimpinan yang dipilih secara demokratis;
4. *Rule of law*;
5. Adanya partai-partai politik; dan
6. Kemajemukan.

Ditinjau dari syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan demokratis yang berdasarkan atas hukum (*rule of law*) ialah:⁴⁹

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat / berorganisasi, dan berposisi; dan
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Sementara itu Austin Ranny dalam Miftah Thohah berpendapat bahwa syarat-syarat demokrasi adalah:⁵⁰

1. Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*);

⁴⁹ Miriam Budiardjo, "*Dasar-Dasar Ilmu..., Op.Cit*, Hlm. 60. Bandingkan dengan pandangan Sri Soemantri Martosoewignjo, "*Pengantar Perbandingan Antarhukum Negara*" Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1981, Hlm. 43

⁵⁰ Miftah Thohah, "*Birokrasi & Politik..., Op.Cit*, Hlm. 98

2. Kesamaan politik (*political equality*);
3. Konsultasi atau dialog dengan rakyat (*popular consultation*);
4. Berdasarkan aturan suara mayoritas.

Secara rinci Amien Rais dalam Ismani, UP menawarkan kriteria demokrasi sebagai berikut:⁵¹

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan,
2. Persamaan di depan hukum,
3. Distribusi pendapatan secara adil,
4. Kesempatan pendidikan yang sama,
5. Empat macam kebebasan; meliputi kebebasan berbicara, pers, berkumpul, dan beragam,
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi,
7. Mengindahkan *fatsoen* (tata krama),
8. Kebebasan Individu,
9. Semangat kerjasama, dan
10. Hak untuk protes.

Menurut Juanda yang menyimpulkan unsur dan syarat pokok demokrasi yaitu:⁵²

1. Kedaulatan di tangan rakyat;
2. Adanya mekanisme Pemilu yang *fair*;
3. Adanya partai politik yang kompetitif;
4. Adanya rotasi kekuasaan yang teratur dan terbatas;
5. Adanya lembaga legislatif sebagai lembaga kontrol lembaga lain;
6. Adanya kebebasan warga negara dalam semua aspek kehidupan;

⁵¹ Ismani, HP, "Dasar-Dasar Ilmu...", *Op.Cit*, Hlm. 48

⁵² Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 87

7. Berfungsinya lembaga penegak hukum yang netral dan non diskriminatif,
8. Berfungsinya pers sebagai kontrol negara;
9. Adanya ruang gerak masyarakat untuk mengontrol, lembaga negara; dan
10. Adanya pertanggungjawaban kepada rakyat.

Di Indonesia ketika era orde baru, demokrasi harus berhadap-hadapan dengan tekanan politik yang didominasi oleh pemerintah. Tatkala rezim orde baru mengalami kehancuran dan berakhir, sebuah semangat dan cita-cita demokrasi yang selama ini dipendam oleh rakyat Indonesia mulai tereksplorasi oleh kaum reformis yang dipelopori oleh mahasiswa. Perubahan struktural dan fundamental di segala bidang mulai ditata kembali. Demokrasi formal prosedural yang selama ini dilakukan tidak lagi relevan dengan tuntutan zaman, karena tidak memunculkan nilai-nilai substansial demokrasi ideal.

Urgensi reformasi lembaga perwakilan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat menuju demokratisasi adalah suatu keharusan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pembenahan lembaga perwakilan sebagai pintu utama masuknya aspirasi rakyat Indonesia. Sebagaimana syarat-syarat dan unsur-unsur demokrasi tersebut di atas harus tercermin dalam proses pembentukan kebijakan yaitu peraturan perundang-undangan oleh legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat, dalam hal ini adalah DPR dan DPD.

Kehadiran DPD dalam parlemen Indonesia sangat diharapkan dapat menunjang tegaknya demokrasi di Indonesia. Namun, mengingat keterbatasan kewenangan DPD saat ini, tampak jelas

bahwa nilai-nilai demokrasi sudah diingkari. Cita-cita demokrasi yang diimpi-impikan oleh bangsa Indonesia dapat diwujudkan sampai derajat yang lebih tinggi apabila DPR dan DPD sebagai pemegang kedaulatan rakyat diberikan kewenangan yang luas serta bekerja secara optimal dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan yang diwakilinya. Di sinilah teori demokrasi berperan dalam membandingkan kewenangan DPD dengan legitimasi demokrasi yang dimiliki DPD, maupun perbandingan legitimasi dan kewenangan DPD dengan DPR.

2. Teori Pemencaran Kekuasaan (*Machten Scheiding*)

Pendapat para sarjana mengenai pembagian tugas-tugas negara ini diilhami oleh kenyataan historis bahwa pemusatan kekuasaan negara pada satu tangan atau satu lembaga telah membawa bencana bagi kehidupan demokrasi dan kemasyarakatan, serta terlanggarnya hak-hak asasi warga negara. Oleh karena itu, kekuasaan negara perlu dipencarkan dan dipisahkan dalam berbagai lembaga negara sehingga terjadi saling kontrol.

Menurut Ridwan HR, pentingnya pemencaran kekuasaan dan pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan (*spreiding van machten of machten scheiding*).⁵³ Dalam perkembangan selanjutnya, teori pemencaran kekuasaan (*machten scheiding*) lebih dikenal dengan teori pemisahan kekuasaan atau lebih populer dengan sebutan teori trias politika.

Menurut sejarah pemisahan kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan

⁵³ HR. Ridwan, "Hukum Administrasi Negara", Jakarta: Rajawali Pers, 2007, Hlm. 12

negara ke dalam berbagai organ agar tidak berpusat di tangan seorang monarki.⁵⁴ Gagasan itu antara lain dikemukakan oleh John Locke (1632-1704).⁵⁵ John Locke dalam bukunya "*Two Treaties of Government*", membedakan kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan yaitu:⁵⁶

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).
3. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain).

Pemikiran Locke itu kemudian memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu (1689-1755), dalam membangun suatu ajaran atau teori pemisahan kekuasaan.⁵⁷ Melalui bukunya "*l Esprit des Lois*" yang terbit pada tahun 1748 memisahkan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang; dan yudikatif mengadili kalau terjadi pelanggaran atas undang-undang,⁵⁸ masing-masing kekuasaan dilaksanakan satu badan yang berdiri sendiri.⁵⁹ Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan federatif karna kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif.⁶⁰

Apabila kekuasaan negara dipisahkan secara tegas menjadi tiga pusat kekuasaan tersebut, ini akan

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, "*Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Jakarta: Rineka Cipta, 2001, Hlm. 72

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, Hlm.73

⁵⁷ Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op.Cit, Hlm. 30

⁵⁸ Moh. Mahfud MD, "*Dasar & Struktur Ketatanegaraan...*, Loc.Cit.

⁵⁹ Soetomo, "*Ilmu Negara*", Surabaya: Usaha Nasional, 1993, Hlm. 97

⁶⁰ Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah...*, Op.Cit, Hlm. 32

menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seorang penguasa.⁶¹ Pemisahan kekuasaan ke dalam tiga pusat kekuasaan tersebut oleh Imanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika atau tiga pusat kekuasaan.⁶² Pemisahan kekuasaan yang demikian mungkin masih dapat ditambah mengingat multi kompleksnya urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah,⁶³ maka tidak mustahil akan terjadi diferensiasi kekuasaan dalam pemerintahan.⁶⁴

Perkembangan di negara-negara modern ternyata tidak ada satupun negara yang dalam praktiknya memisahkan cabang-cabang kekuasaan tersebut secara tegas.⁶⁵ Alasan yang mengemuka terhadap sulitnya penerapan pemisahan kekuasaan secara tegas oleh negara-negara modern, minimal dua faktor:⁶⁶

1. Ajaran pemisahan kekuasaan dari Trias Politika membawa akibat tidak adanya pengawasan yang dapat dilakukan terhadap ketiga lembaga negara yang dikenal di dalamnya, sehingga menyebabkan ketiga lembaga negara tersebut dapat bertindak sewenang-wenang, yang jelas bertentangan dengan teori Trias Politika itu sendiri;
2. Hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*welfare state*). Untuk itu tidak

⁶¹ Soetomo, "Ilmu Negara", *Loc. Cit.*

⁶² Moh. Mahfud MD, "Dasar & Struktur Ketatanegaraan...", *Op.Cit.*

Hlm. 74

⁶³ Ismani, HP. "Dasar-Dasar Ilmu...", *Op.Cit.*, Hlm. 41

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit.*, Hlm. 33

⁶⁶ *Ibid.*, Hlm. 35

memungkinkan lagi diadakan pemisahan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negaranya. Pemerintah suatu *welfare state* karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya menyebabkan di samping memiliki kekuasaan eksekutif, juga harus mempunyai kekuasaan lainnya.

Adanya perkembangan tersebut memunculkan jenis-jenis pemisahan kekuasaan yang biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*).⁶⁷ Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*).⁶⁸ Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁶⁹

Ivor Jennings dalam Juanda membedakan pemisahan kekuasaan atas dua jenis yaitu: pemisahan kekuasaan dalam arti materil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil.⁷⁰ Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan yang tegas di antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan

⁶⁷ Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan ...", *Op.Cit.*, Hlm. 6

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit.*, Hlm. 37

yudikatif.⁷¹ Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas di antara ketiga lembaga negara tersebut, sehingga dimungkinkan adanya kerjasama di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁷²

Pada pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) pembagian kekuasaan itu dilakukan dengan demikian, sehingga satu dan lain badan yang memegang kekuasaan itu tidak campur-mencampuri wewenang satu terhadap lainnya, sedangkan pada pembagian kekuasaan (*division of power*) walaupun prinsip pembagian kekuasaan dijalankan namun masih ada kemungkinan-kemungkinan mana diberikan oleh UUD dari negara yang bersangkutan.⁷³

Menurut Miriam Budiardjo, secara visual nampaklah bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara yaitu:⁷⁴

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ Solly Lubis, "Hukum Tata Negara", Bandung: Mandar Maju, 1992, Hlm. 64

⁷⁴ Miriam Budiardjo, "Dasar-Dasar Ilmu...", *Op.Cit.*, Hlm. 138

sebagai trias politika atau pembagian kekuasaan (*division of power*).

Pemisahan kekuasaan dalam sistem demokrasi dan ketatanegaraan yang diciptakan sedapat mungkin menciptakan *check and balances* sistem baik antarlembaga-lembaga negara dalam hal ini yaitu antara legislatif, eksekutif dan yudikatif maupun yang terjadi dalam satu lembaga. Misalnya yang terjadi dalam lembaga legislatif bikameral di mana antara majelis yang satu dan yang lainnya saling mengawasi dan mengimbangi. Mekanisme *check and balances* yang demikian itulah diharapkan mampu mereduksi dominasi dan arogansi kekuasaan serta penyalahgunaan kekuasaan dari salah satu lembaga.

Terkait dengan keberadaan DPR dan DPD dalam parlemen Indonesia sebagai wakil rakyat dan wakil daerah, dalam hubungannya dengan pemisahan kekuasaan diharapkan dapat meningkatkan fungsi pengawasan dan pengendalian terhadap lembaga parlemen khususnya lembaga eksekutif maupun saling mengimbangi antara keduanya.

3. Teori Perwakilan

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokrasi adalah salah satu pilar yang sangat pokok, karena lembaga ini berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat dan sebagai wahana dan sarana untuk mengagregasikan dan mengartikulasikan aspirasi rakyat. Secara historis lembaga perwakilan rakyat merupakan bentuk kongkrit dari demokrasi modern atau demokrasi tidak langsung. Sistem perwakilan rakyat ini kemudian

berkembang dalam praktik kenegaraan di seluruh dunia.⁷⁵

Perkembangan mutakhir konsep demokrasi mengenai teori perwakilan modern menginsyafi adanya tiga karakter yang dapat secara penuh mewujudkan rakyat yaitu:

1. Perwakilan Politik (*political representation*);⁷⁶
Perwakilan Politik atau Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat,⁷⁷ dengan orientasi kepentingan nasional.
2. Perwakilan Daerah (*regional representation*);⁷⁸
Sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah.
3. Perwakilan Golongan (*functional representation*).⁷⁹
Konsep Perwakilan Golongan ini mencerminkan diadopsinya pengertian sistem perwakilan fungsional. Asumsinya adalah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik. Selain partai politik, dalam masyarakat juga ada kelompok-kelompok, perkumpulan-perkumpulan dan gerakan-gerakan ekonomi yang lebih mencerminkan berdaulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi.⁸⁰

Ketiga karakter (jenis) perwakilan inilah yang dapat secara sosiologis dan etis merefleksikan

⁷⁵ Juanda, "Hukum Pemerintahan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 88

⁷⁶ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara", *Op.Cit*, Hlm. 68

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan...", *Op.Cit.*, Hlm. 11

⁷⁸ Hendra Nurtjahjo, "Ilmu Negara", *Loc.Cit*.

⁷⁹ *Ibid*.

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, "Pengorganisasian Kekuasaan...", *Op.Cit*, Hlm. 9

kehendak damokrasi partisipatoris.⁸¹ Sedangkan mengenai hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori:⁸²

1. Teori Mandat

Teori ini menerangkan bahwa seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Teori ini lahir dan berproses sebagai berikut:⁸³

- a. Mandat Imperatif yaitu bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah yang diberikan oleh yang diwakilinya.
- b. Mandat Bebas yaitu bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan, orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Teori ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Block Stone di Inggris.
- c. Mandat Refresentatif, teori ini berpendapat bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang diwakili memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil tidak

⁸¹ Hendra Nurtjahjo, *"Ilmu Negara"*, Loc.Cit,

⁸² Max Boboy, *"DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara"*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, Hlm. 20-23

⁸³ *Ibid*, Hlm. 20-23

ada hubungan dengan pemilihnya apa lagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggungjawab justru lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

2. Teori Organ

Ajaran Von Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan rakyat yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dan lainnya saling berkepentingan. Teori ini mendapat dukungan dari Paul Laband dan G. Jellick. Laband mengemukakan bahwa hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya tidak perlu dipersoalkan dari segi hukum. Bahwasanya rakyat dan parlemen adalah organ yang sumbernya adalah undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak dilihat hubungan antara organ perwakilan dengan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen yaitu memilih dan membentuk organ parlemen. Setelah organ parlemen terbentuk maka rakyat tidak perlu lagi turut campur dan selanjutnya organ tersebut bebas bertindak sesuai dengan fungsinya. Sedangkan menurut Jellick menyatakan bahwa rakyat adalah organ primer, namun demikian organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya tanpa melalui organ sekunder yaitu parlemen.

3. Teori Sosiologis

Teori ini dipelopori oleh Rieker. Teori ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi

merupakan bangunan masyarakat (sosial). Sehingga lembaga-lembaga yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada.

4. Teori Hukum Obyektif

Menurut Leon Duguit, keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar dari hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan.

Dengan maksud yang sama Gilbert Abcarian dalam Max Boboy mengemukakan bahwa dalam hubungan wakil dengan yang diwakilinya ada empat tipe, yaitu:⁸⁴

1. Wakil bertindak sebagai wali (*truste*)

Dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

2. Wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)

Maksudnya ialah bahwa sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya sang wakil senantiasa mengikuti perintah atau intruksi serta, petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.

3. Wakil bertindak sebagai "*politico*"

⁸⁴ *Ibid*, Hlm. 23. Lihat pula dalam Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah...*, *Op.Cit*, Hlm. 98-99

Artinya sang wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*), dan ada kalanya dapat juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya tergantung pada materi *issue* yang dibicarakan.

4. Wakil bertindak sebagai "partisan"

Dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi (partai) sang wakil. Setelah sang wakil dipilih oleh pemilihnya atau yang diwakilinya, maka lepaslah hubungan dengan pemilih tersebut. Selanjutnya mulailah hubungannya dengan organisasi (partai) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Esensi dari sistem demokrasi perwakilan adalah bahwa para wakil rakyat yang duduk di parlemen merupakan instrumen rakyat dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Oleh karena itu DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang anggota-anggotanya dipilih oleh suara mayoritas yang mewakili kepentingan nasional dan teritorial memikul tanggung jawab moral terhadap rakyat yang diwakilinya (konstituen). Ketepatan bertindak dalam kapasitas sebagai "*politico*" akan meningkatkan kredibilitas para wakil rakyat tersebut.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara kerja yang dilakukan dengan menggunakan aturan-aturan baku (sistem dan metode masing-masing ilmu yang digunakan).⁸⁵

1. Jenis dan Spesifikasi Penelitian

⁸⁵ Handayani, dkk., "*Metode Penelitian Hukum dan Statistik*", Malang: UMM Press, 2002, Hlm.53

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan spesifikasi penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder.⁸⁶

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan menggunakan metode analisis yang bersifat yuridis normatif, yang bertujuan untuk mendeskripsikan tentang fakta dan kondisi atau gejala yang menjadi objek penelitian hukum.⁸⁷ Penelitian deskriptif analitis bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang suatu keadaan pada suatu waktu tertentu (gambaran pada waktu sesaat) atau perkembangan tentang sesuatu,⁸⁸ yaitu dengan cara mengumpulkan data serta menguraikan informasi yang diperoleh dari data. Selanjutnya dilakukan analisis yuridis kualitatif berdasarkan uraian sistematis filosofis, historis, dan yuridis, dengan memperhatikan segala aspek hukum dan non hukum.

Metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan (*legal approach*) yang bertujuan untuk melihat materi peraturan perundang-undangan terhadap pengaturan hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR. Selain itu digunakan pula metode pendekatan futuristik (*futuristic approach*) sebagai upaya restorasi dan formulasi ideal sistem parlemen bikameral di masa yang akan datang.

⁸⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif" Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014, Hlm. 14

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ J. Supranto, "Metode Penelitian Hukum dan Statistik", Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003, Hlm. 14

3. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan adalah metode studi dokumentasi terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁸⁹

- a. Bahan Hukum Primer terdiri atas Undang-Undang Dasar, dan berbagai dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum.⁹⁰ Bahan hukum primer ini terdiri dari *mandatory primary sources*, yaitu perundang-undangan nasional dan *persuasive primary sources*, yaitu perundang-undangan dari luar negeri sebagai pembanding.⁹¹
- b. Bahan Hukum Sekunder diperoleh dari buku-buku yang ditulis para ahli, jurnal, majalah, makalah, artikel-artikel dan lain-lain.⁹²

4. Metode Pengolahan Data

Seluruh data, baik yang berasal dari bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder diolah dengan melakukan penilaian data yang ada relevansinya dengan permasalahan yang dibahas. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan sub-sub bahasan yang diarahkan untuk menggambarkan jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang dijadikan objek dalam penelitian ini, kemudian dilakukan pengujian yakni dengan cara membandingkan bahan hukum yang satu dengan bahan hukum yang lain. Tujuannya yaitu untuk memperoleh kemungkinan bahan hukum

⁸⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "*Metode Penelitian Hukum...*, Loc. Cit.

⁹⁰ Sunaryati Hartono, "*Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*", Bandung: Alumni, 1994, Hlm. 151

⁹¹ *Ibid*, Hlm.134

⁹² *Ibid*.

yang lebih bervariasi untuk lebih mengetahui mengenai obyek kajian. Cara kerja yang semacam ini biasa disebut dengan *triangulasi*.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang dipergunakan adalah analisis yuridis kualitatif yaitu dengan cara menghimpun dan mengumpulkan bahan-bahan,⁹³ kemudian disusun dalam kerangka tertentu, selanjutnya dianalisis menurut cara-cara analisis dengan melakukan interpretasi hukum, konstruksi hukum dan argumentasi hukum guna memperoleh makna secara yuridis (*normatif*).

⁹³ Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991, Hlm. 95

BAB II

TINJAUAN TEORITIK TENTANG PARLEMEN

A. Parlemen

Kelahiran parlemen pada dasarnya bukan karena gagasan dan cita-cita demokrasi akan tetapi sebagai kelicikan sistem feodal.⁹⁴ Sebagaimana yang dikemukakan AT Pollard bahwa "*representation was not the off spring at democratic theory, but an the feodal sistem*".⁹⁵

Terminologi parlemen dalam literatur ilmu hukum dan ilmu politik sering dipergunakan dalam beberapa pengertian, diantaranya untuk menyebut lembaga perwakilan, dan lembaga legislatif. Parlemen dalam istilah hukum dapat diartikan sebagai suatu badan yang anggota-anggotanya merupakan wakil-wakil dari golongan atau partai atau aliran dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum dan bertugas sebagai badan pembuat undang-undang.⁹⁶

Berdasarkan pengertian di atas, maka kedua istilah untuk menyebut lembaga perwakilan dan lembaga legislatif telah terakomodasi sekaligus. Namun pengertian tersebut belum semuanya benar, karena tidak semua lembaga perwakilan hasil dari pemilihan umum, karena ada yang sebagian berdasarkan pengangkatan misalnya di Inggris, Spanyol sebelum masa republik, Jepang sebelum perang, Afrika Selatan, Eire yang masih berlaku

⁹⁴ Max Boboy, "*DPR RI dalam Perspektif...*", *Op.Cit*, Hlm. 17

⁹⁵ A.F Pollard, "*The Evolution of Parliament*", dalam Bintan R. Saragih, "*Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan & Indonesia*", Jakarta: Perintis Press, 1985, Hlm. 98

⁹⁶ J.C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, dan J.T. Prasetyo. "*Kamus Hukum*", Jakarta: Aksara Baru, 1987, Hlm. 121

sampai sekarang,⁹⁷ Utusan Golongan pada era orde baru,⁹⁸ dan lain-lain.

Tugas utama dari parlemen ini adalah membuat aturan perundang-undangan.⁹⁹ Kalau mau diperluas, maka tugas parlemen adalah pula menyusun "dasar dari segala peraturan perundangan" yang tertulis, yaitu undang-undang dasar atau konstitusi.¹⁰⁰ Namun tidak dari semula parlemen mempunyai wewenang untuk menentukan kebijaksanaan umum dan undang-undang.¹⁰¹

Parlemen Inggris yang merupakan dewan perwakilan rakyat tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan dan peperangan. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan *privilege* sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkuasa absolut (absolutisme). Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka parlemen menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan

⁹⁷ C.F. Strong, *"Konstitusi-Konstitusi Politik Modern", Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Jakarta: Nusamedia 2002, Hlm. 97-98

⁹⁸ A. Ridwan Halim, *"Hukum Tata Negara ..."*, Hlm.47

⁹⁹ Sri Bintang Pamungkas, *"Dari Orde Baru ke Indonesia Baru..., Op.Cit*, Hlm. 101-102

¹⁰⁰ *Ibid.* Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie dalam *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, yang menyatakan fungsi utama parlemen adalah untuk mengawasi pelaksanaan tugas-tugas pemerintah.

¹⁰¹ Miriam Budiardjo, *"Dasar-Dasar Ilmu ..."*, Hlm. 137

menentukan kebijaksanaan umum dan menuangkannya dalam undang-undang.¹⁰²

Dalam melakukan tugasnya itu anggota parlemen harus banyak berbicara menyatakan pendapat ("*parole*" adalah bahasa Prancis dari berbicara dan berdebat), tentang apa saja yang berhubungan dengan negara, rakyat, dan pemerintah dalam kerangka mewujudkan kesejahteraan rakyat yang abadi baik lahir maupun batin. Pembicaraannya itu adalah dengan kaitannya dengan berbagai aturan hukum dan perundang-undangan tentang penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang sudah, sedang dan yang akan dibentuk, berikut pelaksanaannya. Selanjutnya parlemen juga berbicara mengenai akibat dari aturan-aturan yang akan dibuatnya itu untuk dikaji hasilnya dalam kerangka menyiapkan aturan perundang-undangan berikutnya.¹⁰³

Peran yang paling strategis diambil oleh lembaga parlemen itu pada umumnya adalah fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan. Setelah berkembangnya teori *separation of power*, fungsi pengaturan itulah yang biasa dinamakan fungsi legislasi. Setelah dibuat aturan, maka atas dasar pedoman aturan itulah pemerintah diharapkan bekerja. Akan tetapi, jalannya pelaksanaan aturan itu di lapangan tetap harus diawasi atau dikontrol oleh lembaga parlemen. Dengan demikian, kedua fungsi legislasi dan pengawasan itu berkaitan erat satu sama lain.¹⁰⁴

Di Indonesia fungsi parlemen tersebut bukan hanya legislasi dan kontrol tetapi juga fungsi *budgeter*/anggaran.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Sri Bintang Pamungkas, "*Dari Orde Baru ke Indonesia Baru...*", *Loc. Cit.*

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, "*Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*" <http://www.parlemen.net>, diakses tanggal 24 April 2006.

Secara akademis, sebenarnya, fungsi anggaran itu dapat pula dimasukkan ke dalam pengertian fungsi legislasi sepanjang menyangkut penguangannya dalam undang-undang ataupun termasuk ke dalam pengertian fungsi pengawasan sejauh menyangkut fungsinya sebagai alat atau instrumen pengawasan terhadap kinerja pemerintah, akan tetapi, karena pengaturan perundang-undangan kita yang resmi. Ketiga fungsi satu dibedakan satu sama lain.

105

Berkaitan dengan fungsi parlemen di bidang pengawasan lebih jauh Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa parlemen mempunyai peran sebagai berikut: ¹⁰⁶

1. Mengangkat dan memberhentikan kabinet. Fungsi ini pada umumnya terdapat di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.
2. Hak menentukan dan mengawasi anggaran dan keuangan (*budget*). Hak ini merupakan salah satu hak tradisional parlemen yang dapat digunakan secara efektif untuk pengawasan legislatif terhadap kekuasaan eksekutif.
3. Melindungi hak milik dan kekayaan warga masyarakat. Hak ini merupakan hak konstitusional untuk melindungi segala beban keuangan yang mungkin dipaksakan oleh pemerintah terhadap masyarakat atau rakyat, seperti melalui kebijaksanaan sumbangan dan beban keuangan lainnya.

¹⁰⁵ Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*", Jakarta: Konstitusi Press, 2005, Hlm. 25

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, "*Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* ", Jakarta: UI Press, 1996, Hlm. 6-21

4. Menyenggarakan forum perdebatan parlemen. Peran ini adalah forum perdebatan dimana pemerintah harus menghadapi kritikan dan pertanyaan dari parlemen yang mewakili rakyat banyak. Perdebatan umum ini dapat menjadi media kontrol bagi rakyat terhadap pemerintah.
5. Komisi dengar pendapat (*hearing*). Kegiatan itu untuk mempengaruhi proses pengawasan legislatif terhadap *performance* pemerintah.
6. Hak interpelasi dan pertanyaan. Hak parlemen mengajukan interpelasi dan pertanyaan kepada pejabat-pejabat pemerintah mengenai sesuatu dan berbagai hal yang penting.
7. Menjalankan fungsi pemerintahan secara bersama.
8. Melaksanakan semi legislatif dan semi yudisial.

Bagaimana struktur parlemen yang dimaksud, bergantung kepada, corak dan susunan pemerintahan yang dianut yang biasanya dapat diketahui dari UUD maupun piagam-piagam lainnya di negara yang bersangkutan. Dalam hal ini sifat kepribadian, pandangan hidup ketatanegaraan (filsafat ketatanegaraan), serta watak bangsa, turut menentukannya. Tegasnya, bagaimana struktur parlemen, yang akan membicarakan kepentingan-kepentingan bangsa, dan negara, tidak akan sama antara semua negara-negara.¹⁰⁷ Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasa dikenal dengan adanya dua sistem, yaitu sistem unikameral dan bikameral. Sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral mempunyai dua

¹⁰⁷ Solly Lubis, "Hukum Tata Negara...", *Op.Cit.*, Hlm. 65

kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

Pengertian parlemen itu di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan lembaga MPR, DPR, dan DPRD. Bahkan, dewasa ini sebagaimana terlihat dalam perubahan UUD 1945, telah dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bersama-sama DPR menjadikan parlemen Indonesia yang terdiri atas dua lembaga (kamar) atau yang biasa disebut parlemen bikameral.¹⁰⁸

B. Unikameral

Struktur parlemen tipe unikameral/satu kamar ini, terdiri dari satu kamar atau satu dewan ($bi = dua; \text{unus} = 1$).¹⁰⁹ Negara-negara yang berukuran kecil lebih memilih satu kamar dari pada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik sangat kecil kesulitan untuk memecahkannya dari pada dalam suatu negara besar.¹¹⁰ Sistem inilah sesungguhnya lebih populer karena sebagian besar negara dunia sekarang ini menganut sistem unikameral. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serapa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.¹¹¹

Ada beberapa keuntungan dalam penerapan sistem parlemen unikameral yaitu:¹¹²

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie, *"Otonomi Daerah..., Loc.Cit.*

¹⁰⁹ Solly Lubis, *"Hukum Tata Negara..., Op.Cit, Hlm. 74*

¹¹⁰ Reni Dwi Purnomowati, *"Implementasi Sistem Parlemen..., Op.Cit, Hlm. 12*

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *"Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen..., Op.Cit., Hlm. 33*

¹¹² Dahlan Thaib, *"Menuju Parlemen Bikameral", Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945, Yogyakarta: UII Press, 2002, Hlm. 9-10*

1. Kemungkinan untuk dapat cepat meloloskan undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi rancangan undang-undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda);
2. Tanggung jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu undang-undang tidak lolos, atau bila kepentingan warga negara terabaikan);
3. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau kepentingan mereka; dan
4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

Pilihan terhadap sistem parlemen tentunya disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan negara, karena masing-masing sistem parlemen mempunyai kelemahan dan kelebihan masing-masing.

C. Bikameral

Bikameralisme adalah sistem perwakilan dua kamar yang menunjukkan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan.¹¹³ Sistem dua kamar (*bicameral system*) pada umumnya dianut dan dilaksanakan di negara-negara yang berbentuk kerajaan atau republik yang federalistis.¹¹⁴ Di banyak negara, dua kamar parlemen dalam sistem bikameral itu terdiri dari Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*).¹¹⁵

¹¹³ Bagir Manan, "DPR, DPD dan MPR...", *Op.Cit*, Hlm. 4

¹¹⁴ Max Boboy, "DPR RI dalam Perspektif...", *Op.Cit*, Hlm 25

¹¹⁵ Ni'matul Huda, "Politik Ketatanegaraan Indonesia", *Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*", Yogyakarta: FH UII Press, 2003, Hlm. 258

Wadah dari dua unsur tersebut seperti di Belanda disebut *Staten General*, yang kewenangannya dijalankan oleh kamar-kamarnya yaitu Majelis Rendah (*Tweede Kamer*), dan Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*).¹¹⁶ Di Inggris disebut Parliamen yang terdiri dari Majelis rendah (*House of Representative*) dan Majelis Tinggi (*House of Common*), di Jepang disebut Diet, badan ini terdiri dari sebuah Majelis Tinggi yang disebut *House of Peers*, meniru *House of Lordnya Inggris*, dan sebuah Majelis Rendah (*House of Reftesentative*),¹¹⁷ Majelis Tinggi yang dulu bernama *House of Peers*, diubah menjadi *House of Councilors*.¹¹⁸ Sedangkan di Amerika disebut *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Refresentative*.¹¹⁹

Garis kritik terhadap sistem parlemen bikameral antara lain menyangkut beberapa hal antara lain: ¹²⁰

1. In-efisiensi yaitu penyusunan legislasi dalam parlemen bikameral sering terhambat (*shuttle/navette sistem*), bahkan macet karena adanya keharusan persetujuan bersama atau syarat pertimbangan kamar lain, padahal kepentingan, sering berbeda sehingga mempengaruhi preferensi dalam pembuatan kebijakan.
2. In-efisiensi dana yaitu karena banyak anggota terpilih dan mekanisme kerja yang berbelit-belit, maka keberadaan dua kamar berarti menambah beban biaya yang otomatis menjadi beban negara dan para pembayar pajak (rakyat).

¹¹⁶ Bagir Manan, "DPR, DPD dan MPR...", *Loc.Cit.*

¹¹⁷ Mohtar Mas'oed, dan Colin Mac Andrews, "Perbandingan Sistem Politik", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006. Hlm. 211

¹¹⁸ *Ibid.* Hlm.214

¹¹⁹ C.F. Strong, "Konstitusi-Konstitusi Politik ..., *Op.Cit.*, Hlm.297

¹²⁰ Robert Endi Jaweng, dkk, "Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal", Jakarta: Institute for Local Development, 2006, Hlm. 17

3. Akuntabilitas yang sulit ditagih oleh rakyat, hal ini disebabkan oleh kekaburan wilayah peran dan saling tuduh (*blame unsatisfactory*) antar kamar.

Thomas Bentham, dalam Lewis Rockow, berpendapat bahwa sungguh tidak ada keunggulan istimewa dari parlemen bikameral dan justru hanya memicu komplikasi yang tak berujung. Sinisme terkenal dari Bentham tersebut yaitu: "*if a second chamber represents popular interest, it is useless, if it represents only a particular interest, it is mischievous*".¹²¹

Argumentasi pro-bikameral adalah bahwa dengan adanya dua badan maka perundingan-perundingan dan kesungguhan dapat lebih terjamin, sehingga tiap-tiap peraturan yang akan dijadikan undang-undang, dapat diperiksa lebih teliti, inilah yang disebut dengan *double check process* atau *redudancy* yang dapat menjamin proses deliberatif dan pelaksanaan fungsi legislasi yang baik. Alasan lain ialah, bahwa anggota-anggotanya yang dipilih berdasarkan golongan yang berbeda-beda itu lebih menggambarkan keadaan umum dan kehendak rakyat, dan memberikan kesempatan yang sebaik-baiknya untuk menjamin adanya perwakilan bagi kepentingan tertentu dan bagi daerah-daerah.¹²² Separasi kekuasaan antar kamar akan mencegah arogansi, dominasi, dan monopoli kekuasaan oleh kelompok mayoritas maupun tirani partai berkuasa. Selain itu dapat memperkuat kontrol terhadap cabang-cabang kekuasaan khususnya terhadap eksekutif.

¹²¹ Lewis Rockow, "*Bentham on the Theory of Second Chambers*", dalam Jurnal The American Political Science Review Vol. 22 No. 3/1992, Hlm. 576-590

¹²² Solly Lubis, "*Hukum Tata Negara...*, Op. Cit, Hlm. 76

Menurut Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjajaran Bandung, Sri Soemantri Martosoewilgnjo dalam sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang yang telah disetujui Majelis Rendah sebagai kamar pertama (DPR) harus dibahas lebih lanjut dalam Majelis Tinggi sebagai kamar kedua (DPD). Majelis Tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya RUU yang telah disetujui oleh Majelis Rendah (DPR). Dengan demikian Majelis Rendah mempunyai hak-amandemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen,¹²³ tapi memiliki hak veto.

Penerapan sistem parlemen bikameral tidak semuanya dapat mencapai mekanisme *checks and balances* di parlemen, baik karena jumlah anggota antara kedua kamar ("*houses*", "*chamber*") tidak berimbang, maupun karena kewenangan yang diberikan kepada salah satu kamar kurang memadai ketimbang kewenangan yang ada pada kamar lainnya. Kamar yang keanggotaannya jauh lebih kecil atau kewenangannya kecil tidak dapat dengan sepenuhnya membawakan kepentingan dan aspirasi para konstituen di daerah-daerah yang diwakilinya. Parlemen yang demikian dinamakan *soft bicameral*.¹²⁴ Dengan demikian sistem bikameral dapat digolongkan menjadi "*strong bicameral*" dan "*soft bicameral*".

Menurut Andrew S. Ellis, dalam sistem yang kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ H.M. Laica Marzuki, "*Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah...*, *Op.Cit.*, Hlm. 3

kedua majelis dalam forum yang sama. Dalam sistem *soft bicameral*, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misal majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-anggotanya yang hadir.¹²⁵ Majelis kedua juga bisa dibatasi secara ketat hak vetonya terhadap RUU Keuangan.¹²⁶ Bila majelis kedua merupakan perwakilan daerah-daerah kekuatan majelis kedua bisa saja bervariasi tergantung dari RUU yang diperdebatkan, apakah RUU yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah.¹²⁷

Di beberapa negara, majelis rendah diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara, sedangkan Majelis Tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijaksanaan luar negeri.¹²⁸ Namun ada juga di beberapa negara yang Majelis Tingginya hanya diberikan wewenang yang terbatas, karena mewakili kepentingan tertentu. Kepentingan yang diwakili tersebut dapat saja kepentingan daerah atau kepentingan golongan tertentu. Artinya penerapan sistem bikameral dalam satu negara tidak sama dengan negara lain, hal ini dikarenakan banyak faktor yang mempengaruhinya.

Penelaahan, yang lebih detail, diketahui bahwa kemunculan gagasan bikameralisme didasari oleh ide

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Reni Dwi Purnomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral..., Op.Cit.* Hlm- 23-24

¹²⁸ C.F. Strong, *"Konstitusi-Konstitusi..., Op.Cit.* Hlm. 258-259

mixed-government dari sejumlah filsuf Yunani kuno, dengan Aristoteles sebagai figur terkemuka.¹²⁹ Teori *mixed-government* tersebut menghendaki suatu bangunan kekuasaan dalam negara harus merupakan konstruksi yang mengakomodasi unsur monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Unsur Monarki tercermin dalam diri seorang raja, aristokrasi direfleksikan, dalam Dewan Penasihat Raja (*gerousia*), dan unsur demokrasi ada pada lembaga perwakilan rakyat (*Apaella/Eclessia*). Di Romawi ide Aristoteles ini diteruskan oleh Polybius dan Cicero. Di Romawi *mixed-government* tercermin dalam keberadaan Konsul dan Dewan Senat yang terdiri para bangsawan dan keluarga raja, sementara *contio* menjadi tempat perkumpulan rakyat biasa.¹³⁰

Menurut Tsebelis, *mixed-government* bertujuan untuk mencegah supaya monarki tidak merosot menjadi tirani, aristokrasi tidak menurun menjadi oligarki, dan demokrasi tidak mengalami degradasi menjadi mobokrasi, karena ke tiga unsur tersebut terakomodasi dalam sistem pemerintahan yang menciptakan stabilitas melalui sikap saling awas dan mengimbangi (*check and balances sistem*). Diyakini, prinsip *check and balances* tersebut sulit tercapai jika hanya menggunakan tipe *mixed-government*.¹³¹

Prinsip yang ideal dalam penerapan sistem bikameral yaitu, kedua kamar majelis dalam sistem

¹²⁹ R.N Berki, *The History of Political Thought: A Short Introduction*, Totowa, Roman & Little Field, 1977, Hlm. 67-68 Lihat pula Ahmad Baidlowi dan Imam Baehaqi. "Filsafat Politik: Kajian Historis dari Jaman Yunani Kuno Sampai Jaman Modern ", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002, Hlm. 83-112

¹³⁰ Robert Endi Jaweng, dkk, "Mengenal DPD...", *Op.Cit.*, Hlm. 2

¹³¹ George Tsebelis and Jeanette Money, "Bicameralism", USA: Cambridge University, 1997, Hlm. 19

bikameral itu memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif, undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan di antara kedua majelis itu.

D. Majelis Tinggi Dalam parlemen Bikameral di Beberapa Negara

Sistem parlemen bikameral merupakan parlemen yang terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah atau disebut juga sistem parlemen dua kamar. Satu hal yang perlu diketahui, sistem satu atau dua kamar tidak terkait dengan landasan bernegara. tertentu. Juga tidak terkait dengan bentuk negara tertentu, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Setiap negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri.¹³²

Inggris adalah barometer pertama bagi sistem bikameral. Dalam konteks sejarah, Inggris sering disebut sebagai induk parlementaria sebab setelah runtuhnya Romawi, Inggris merupakan negara monarki yang pertama menciptakan sistem parlemen yang *workable*, sebuah lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan yang meliputi upaya-upaya memecahkan persoalan-persoalan di bidang sosial dan ekonomi dan perundang-undangan melalui perdebatan-perdebatan yang bebas dan terbuka.¹³³

Titik tolak perkembangan parlemen dalam konteks kehidupan politik di abad pertengahan yaitu pada

¹³² Bagir Manan, "*Teori dan Politik Konstitusi*", Yogyakarta: UII Press, 2003, Hlm. 58

¹³³ Sri Hastuti Puspitasari, "*Peran Konstitusional Parlemen di Beberapa Negara, Telaah terhadap Bikameral Sistem*". dalam Jurnal Magister Hukum, Vol. 2 No. 5 Juni 2002, Hlm. 49

tanggal 15 Juni 1215 di mana para bangsawan dan pendeta yang merupakan kaum *Lords* berhasil memaksa Raja John menandatangani suatu Piagam Besar (*Magna Charter of 1215*) di Inggris, yang mereduksi kewenangan raja secara signifikan dalam pengambilan keputusan dan pembuatan undang-undang kecuali sebagai pelaksanaan ketentuan yang ditetapkan parlemen. Akibatnya adalah terbentuknya sebuah Majelis yang disebut *House of Lords*.¹³⁴ Selanjutnya pada tahun, 1295 ada perkembangan lebih lanjut ketika kaum klerus rendah menjadi bagian dari komposisi parlemen yang kemudian menjadi asal-usul kelahiran *House of Commons*. Pemisahan antara dua majelis dalam parlemen Inggris ini berlangsung di bawah pemerintahan Raja Edward III pada abad ke- 14.¹³⁵

Di Inggris, Rekrutmen terhadap anggota-anggota Majelis Tinggi (*House of Lord*) dilakukan melalui pengangkatan secara turun temurun.

Mereka terdiri dari kaum bangsawan dan para tuan-tuan tanah,¹³⁶ yang beranggotakan 1.067 orang.¹³⁷ Sedangkan anggota-anggota Majelis Rendah (*House of Commons*), dipilih melalui Pemilu,¹³⁸ yang beranggotakan 659 orang.¹³⁹ Majelis Tinggi (*House of Lord*) ini dulunya mempunyai kekuasaan besar untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh Majelis Rendah

¹³⁴ Robert Endi Jaweng, dkk, "*Mengenal DPD...*", *Op.Cit.*, Hlm. 6

¹³⁵ *Ibid*, Hlm. 21

¹³⁶ Mohtar Mas'oeed dan Collin Mac Andrews, "*Perbandingan Sistem...*", *Op.Cit*, Hlm. 145

¹³⁷ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*", *Op.Cit*, Hlm. 328

¹³⁸ Mohtar Mas'oeed dan Collin Mac Andrews, "*Perbandingan Sistem...*", *Op.Cit*, Hlm. 50

¹³⁹ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*", *Op.Cit*, Hlm. 82

(*House of Commons*), akan tetapi undang-undang parlemen tahun 1911 menghapuskan hak vetonya yang tak terbatas itu, dan diganti dengan kekuasaan, untuk menunda pengesahan berlakunya undang-undang.

Di Inggris peran Majelis Tinggi tidak begitu kuat dalam masalah pengajuan rancangan undang-undang keuangan. Melalui sebuah konvensi, Majelis Tinggi di Inggris tidak akan mengajukan suatu rancangan undang-undang keuangan. Majelis Tinggi (*House of Lord*) di Inggris juga merupakan puncak hierarki Peradilan. Majelis Tinggi bersama-sama Majelis Rendah (*House of Commons*) juga berhak memberhentikan seorang pejabat dari *Parliamentary Commissioner For Administration* (PCA) yaitu sebuah lembaga yang berwenang melakukan pengawasan terhadap tindakan Pemerintah yang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak warga negara.¹⁴⁰

Filipina merupakan negara republik demokrasi yang berbentuk kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensiil. Parlemen Filipina disebut *Congress/Kongreso* yang terdiri dari *Senato/Senat* dan *House of Representative/Kaputangan Ng Mga Kinatawan*. Jabatan para Senator dibatasi oleh konstitusi hanya selama dua masa jabatan berturut-turut. Calon Anggota Senat minimal harus berumur 35 tahun. Senat Filipina terdiri dari 24 orang yang setengahnya dipilih setiap tiga tahun sekali. Senat Filipina selain mempunyai hak usul terhadap RUU juga mempunyai hak veto.

Di Kamboja, parlemennya terdiri dari Majelis Tinggi atau Senat dan Majelis Rendah (*National Assembly*). Senat beranggotakan tidak lebih dari setengah jumlah *National Assembly*. Beberapa orang anggota Senat diangkat dan

¹⁴⁰ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen...", *Op.Cit*, Hlm. 50

sebagian lainnya dipilih secara umum. Raja berhak mengangkat dua orang Senat, dan *National Assembly* juga berhak mengangkat dua orang Senat. Sedangkan yang lain dipilih dengan melalui Pemilu. Masa jabatan senat adalah enam tahun. Anggota Senat berjumlah 61 orang, yang terdiri dari 2 orang diangkat oleh Raja, 2 orang lagi diangkat oleh *National Assembly*, dan 57 orang dipilih dengan pemilihan umum (*functional constitucies*).¹⁴¹

Pelaksanaan proses legislasi di Kamboja, RUU dapat berasal dari *National Assembly* untuk kemudian dipertimbangkan oleh Senat. Senat mempunyai hak untuk menolak RUU tersebut, tetapi RUU yang telah ditolak oleh Senat tersebut dapat menjadi undang-undang apabila dalam *National Assembly* telah diambil keputusan dengan suara mayoritas absolut untuk memberlakukan RUU tersebut sebagai undang-undang. Senat juga mempunyai hak inisiatif terhadap RUU. Dalam keadaan tertentu, Senat dan *National Assembly* dapat melakukan sidang gabungan *joint session* yang disebut *congress* untuk memecahkan masalah-masalah negara yang penting.¹⁴²

Di Jepang, Parlemen disebut (*National Diet*) yang merupakan *the sole of law making organ of state*. Artinya adalah bahwa parlemen Jepang adalah tonggak dalam pembuatan peraturan perundang-undang. Meskipun Jepang merupakan negara monarki, *Diet* merupakan organ tertinggi dari kekuasaan negara. Ini adalah ciri khas negara demokrasi modern yang lebih menempatkan kekuasaan kerajaan/kekaisaran, sebagai simbol dari pada

¹⁴¹ Reni Dwi Pumomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral...", Op.Cit, Him. 332*

¹⁴² *Ibid.*

sebagai pemain utama dalam bidang pemerintahan negara.¹⁴³

Diet diberi kekuasaan seperti memprakarsai revisi konstitusi, menentukan anggaran belanja negara, mengesahkan perjanjian-perjanjian dan mengangkat Perdana Menteri. *Diet* terdiri dari Majelis Rendah atau *House of Representative (Shugi-in)* dengan 480 kursi dan Majelis tinggi atau *House of Councilors (Shangi-in)* dengan 247 kursi. Seorang anggota *House of Representative* dipilih untuk masa empat tahun, tapi masa ini dapat diperpendek sebelum masa empat tahun apabila dewan dibubarkan. Anggota *House of Councilors* untuk masa enam tahun dengan separuh kursi terisi dalam sebuah pemilihan setiap, tiga tahun.¹⁴⁴

Majelis Rendah memiliki kekuasaan lebih besar dari Majelis Tinggi. Majelis Rendah bukan hanya memilih Perdana Menteri, tetapi juga bisa menolak keputusan Majelis Tinggi dengan suara mayoritas dua per tiga.¹⁴⁵

Dalam kaitannya dengan eksekutif *Diet* mempunyai fungsi sebagai pengawas Pemerintah. Bahkan menurut Pasal 62 Konstitusi Jepang, *Diet* dapat memerintahkan penyelidikan terhadap Pemerintah dan dapat menghadirkan serta meminta kesaksian (testimoni) dari saksi-saksi. *Diet* juga berhak mengangkat Perdana Menteri dan meminta pertanggungjawaban kabinet secara kolektif.¹⁴⁶

¹⁴³ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen...", *Op.Cit*, Hlm. 51

¹⁴⁴ C.S.T. Kansil, "Hukum Antar...", *Op.Cit.*, Hlm. 147

¹⁴⁵ Mohtar Mas'oeed dan Collin Mac Andrews, "Perbandingan Sistem...", *Op.Cit*, Hlm. 219

¹⁴⁶ S. Prajudi Admosudirdjo, dkk (Ed), "Konstitusi Jepang", Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987, Hlm. 66

Bandingkan dengan Belanda yang merupakan negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan, dimana parlemennya terdiri dari Majelis Tinggi (*Eerste Kamer*) dan Majelis Rendah (*Tweede Kamer*). Majelis Tinggi terdiri dari 75 orang anggota. Masa jabatan anggota kedua majelis tersebut adalah empat tahun yang dipilih melalui pemilihan umum dengan sistem proporsional. Peran *Eerste Kamer* dalam konstitusi Belanda lebih banyak bersamaan dengan parlemen, yaitu dalam bentuk *joint session*, baik perannya dalam proses legislasi, maupun kekuasaan kenegaraan lainnya di luar proses legislasi. Dalam proses legislasi, *Eerste Kamer* yang akan memutuskan RUU yang diajukan oleh *Tweede Kamer*.¹⁴⁷

Bandingkan dengan Australia yang juga menerapkan sistem parlemen bikameral, yang mana antara *Senate/Senat* dan *House of representative* memiliki kekuasaan yang sama. *Senate* Australia beranggotakan 76 orang yang dipilih secara langsung dengan masa jabatan enam tahun. Setengah dari anggotanya diperbaharui setiap tiga tahun sekali. Tiap negara bagian (ada enam negara bagian) diwakili oleh dua belas anggota *Senate*.¹⁴⁸

Di Australia, *Senate* sebagai Majelis Tinggi mempunyai dua peran. Peran pertama adalah meneliti ulang setiap RUU yang diajukan oleh Majelis Rendah/*House of Representative*. Peran kedua adalah sebagai lembaga pengawas terhadap birokrasi pemerintah dan terhadap penggunaan uang negara serta hal-hal yang bersifat umum lainnya.¹⁴⁹ *Senate* Australia dalam

¹⁴⁷ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*, *Op.Cit*, Hlm. 330

¹⁴⁸ *Ibid*, Hlm. 328

¹⁴⁹ Sri Hastuti Puspitasari, "*Peran Konstitusional Parlemen...*, *Op.Cit*, Hlm. 53

pembuatan undang-undang mempunyai kekuasaan yang sama dengan *House of Representative*. Terhadap RUU finansial, *Senate* tidak dapat mengusulkan dan mengamandemen RUU tersebut, tetapi hanya dapat mengembalikan legislasi dengan permintaan amandemen dari kamar pertama.¹⁵⁰

Sistem parlemen di Amerika juga menerapkan sistem bikameral. Badan legislatif Amerika dinamakan *Congress* yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*. Banyak ahli yang mengatakan bahwa *Senate* Amerika dalam parlemen mempunyai kekuasaan yang lebih besar dari *House of Representative*. Hal tersebut dapat dilihat karena *Senate* secara umum merupakan suatu badan legislatif, tetapi kadang-kadang menjadi badan eksekutif atau badan yudikatif.¹⁵¹

Sejumlah poin penting terkait keberadaan *Senate* dalam bidang pemerintahan yaitu:¹⁵² Pertama, misalnya terlihat dalam kewenangan khusus perihal penentuan para hakim federal oleh Presiden yang harus mendapat persetujuan dari *Senate*. Demikian pula, Presiden biasanya harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan *Senate* sebelum menunjuk seorang hakim wilayah. Kedua, kewenangan *Senate* dalam bidang militer menegaskan kontrol sipil dalam urusan-urusan militer. Termasuk dalam hal kewenangan *Senate* untuk mengontrol semua anggota untuk pihak militer. Ketiga, *Senate* berkedudukan sejajar dengan *House of Representative* dalam urusan legislasi. Agar RUU menjadi undang-undang haruslah disahkan oleh kedua majelis dalam *Congress*. Seluruh

¹⁵⁰ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*, *Op.Cit*, Hlm. 88

¹⁵¹ *Ibid*, Hlm. 56-57

¹⁵² Robert Endi Jaweng, "*Mengenal DPD...*, *Op.Cit*. Hlm. 36

proses harus benar-benar bertolak dari prinsip *check and balances*. Prinsip-prinsip ini menjadi penting guna menjamin agar setiap cabang pemerintahan mampu melindungi dirinya terhadap kewenangannya oleh badan-badan lainnya.¹⁵³ *Senate* dalam bidang yudikatif dapat dilihat dalam mengadili kejahatan politik khusus, kadang-kadang juga dalam putusan kasus-kasus sipil yang khusus.¹⁵⁴

Majelis rendah di Amerika atau *House of Representative* mempunyai kekuasaan yang diberikan konstitusi sebagai berikut:¹⁵⁵

1. Kekuasaan menambah pendapatan negara. Artinya, segala undang-undang mengenai penambahan pendapatan negara harus dimajukan dan diterima oleh badan perwakilan (*House of Representative*), sebelum *Senate* dapat memperbincangkannya, untuk kemudian menyetujui atau mengusulkan perubahan-perubahan. Jika ada usul perubahan, dibentuk panitia musyawarah yang anggota-anggotanya terdiri dari *House of Representative* dan *Senate* untuk mencari suatu kompromi.
2. Memajukan dakwaan (*impeachment*) kepada pejabat-pejabat penting yang telah melakukan kesalahan, dan dapat mengarah pada pemecatan.
3. Memilih Presiden apabila tidak ada seorang calonpun yang mendapatkan kelebihan suara.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*", *Op.Cit.*, Hlm. 57

¹⁵⁵ Pamudji, "*Perbandingan Pemerintahan*", Jakarta: Bina Aksara, 1988, Hlm. 95-96

4. Di bidang keuangan, terutama berkaitan dengan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN), parlemen juga memiliki peran penting.

Di Thailand, kekuasaan legislatifnya dilaksanakan oleh *National Assembly (Rathaspha)* yang terdiri dari dua kamar yaitu *House of Representative (Sapha Phuthaen Rotsaden)* dan *Senat (Wuthisapha)*. Senat Thailand mempunyai 200 anggota, yang dipilih oleh rakyat. Masa jabatan anggota *Senat* adalah enam tahun. Dalam proses legislasi, *Senat* tidak mempunyai hak usul untuk mengajukan RUU, akan tetapi *Senat* Thailand mempunyai hak veto dalam hal mempertimbangkan suatu RUU. Namun, hak veto tersebut dapat digugurkan dengan dua pertiga suara dalam Majelis Rendah (*House of Refreseniative*).¹⁵⁶

Catatan sejarah Indonesia modern, gagasan perwakilan politik berbasis ruang/teritori/daerah sesungguhnya bukan sesuatu yang baru muncul mengiringi kelahiran DPD dewasa ini. Jauh separuh abad silam, tepatnya antara tahun 1949 sampai dengan 1950, gagasan itu bahkan mewujud ke dalam lembaga dan praktik politik yang nyata, lewat kehadiran Senat yang merupakan salah satu kamar parlemen di samping DPR sebagai kamar yang lainnya. Sampai pada batas tertentu, jejak gagasan serupa dapat dilihat melalui keberadaan unsur Utusan Darah baik dalam Komite Nasional Pusat (KNP) 1945-1949 sebagai lembaga parlemen pertama Indonesia di mana sebagian kecil anggotanya dipilih dari daerah maupun dalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bertahan selama

¹⁵⁶ Reni Dwi Purnomowati, *“Implementasi Sistem Bikameral...”, Op.Cit*, Hlm. 335-336

beberapa dekade kemudian, sampai akhirnya diganti dengan pembentukan DPD saat ini.¹⁵⁷

Hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda pada tanggal 23 Agustus - 2 November 1949, antara Kerajaan Belanda, Republik Indonesia dan perwakilan negara-negara bentukan Belanda membawa implikasi besar pada, perubahan ketatanegaraan Indonesia, yaitu ihwal perubahan bentuk negara dari bentuk negara kesatuan menjadi federa/serikat. Secara resmi perubahan bentuk negara tersebut terjadi pada tanggal 15 Desember 1949 ketika Sidang Pleno KNP menyetujui rancangan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) dan disahkan pada hari yang sama oleh Presiden Soekarno.¹⁵⁸

Dibentuknya RIS, mengakhiri kedudukan KNIP sebagai DPRS yang bersifat nasional.¹⁵⁹ Pada tanggal 15 Februari 1950 sebuah badan perwakilan rakyat terbentuk, tidak lagi bernama KNP tetapi memakai nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan jumlah anggota sebanyak 146 orang.¹⁶⁰ Dalam waktu yang hampir bersamaan, kamar lain dari lembaga perwakilan RIS juga terbentuk, yang berdasarkan konstitusi diberi nama Senat RIS. Untuk pertama kalinya "*parlemen bikameral*" terbentuk.¹⁶¹

Senat bersama-sama Pemerintah dan DPR memegang kedaulatan Republik Indonesia Serikat.¹⁶²

¹⁵⁷ Robert Endi Jaweng, "*Mengenal DPD...*, *Op.Cit*, Hlm. 41

¹⁵⁸ *Ibid*, Hlm. 42

¹⁵⁹ Bagir Manan, "*DPR, DPD, dan MPR...*, *Op.Cit*, Hlm.10-11

¹⁶⁰ Jumlah ini kemudian hari berkurang yakni hanya tersisa 120 orang yang mengangkat sumpah resmi sebagai anggota DPR RIS di depan Kepala Negara (Presiden) pada tanggal 17 Februari 1950.

¹⁶¹ Robert Endi Jaweng, "*Mengenal DPD...*, *Op.Cit*, Hlm. 43

¹⁶² Rumusan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS.

Dalam makna keberadannya, Senat merupakan perwakilan daerah-daerah bagian yang berjumlah 16 daerah bagian di mana setiap daerah memiliki dua orang wakil¹⁶³ dan setiap anggota memegang satu suara dalam Senat.¹⁶⁴ Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah Daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap kursi.¹⁶⁵

Ketua Senat diangkat oleh Presiden dari anjuran yang diajukan oleh Senat yang diajukan sekurang-kurangnya dua orang, baik dari antaranya sendiri maupun tidak.¹⁶⁶ Ketua bukan anggota dan mempunyai suara penasihat.¹⁶⁷ Apabila salah seorang anggota telah diangkat menjadi Ketua, maka Pemerintah Daerah bagian yang bersangkutan menunjuk orang lain menjadi anggota sebagai pengganti.¹⁶⁸ Senat menunjuk dari antaranya seorang Wakil Ketua yang tetap mempunyai keanggotaan dan hak suara.¹⁶⁹

Pelaksanaan tugas dan wewenang Senat tidaklah eksklusif dan dilakukannya sendiri, tetapi selalu dalam hubungan kerja dengan DPR maupun dengan Pemerintah. Dalam pembuatan undang-undang, misalnya, bersama dengan DPR dan Pemerintah, Senat hanya turut terlibat (termasuk mengajukan RUU) dalam pembuatan RUU terkait masalah daerah bagian atau bagian-bagiannya maupun menyangkut hubungan RIS

¹⁶³ *Ibid*, Pasal 80 ayat (2)

¹⁶⁴ *Ibid*, ayat (3)

¹⁶⁵ *Ibid*, Pasal 81 ayat (1)

¹⁶⁶ *Ibid*, Pasal 85 ayat (1)

¹⁶⁷ *Ibid*, ayat (3)

¹⁶⁸ *Ibid*, ayat (4)

¹⁶⁹ *Ibid*, ayat (5)

dengan daerah bagian.¹⁷⁰ kewenangan DPR dan Pemerintah,¹⁷¹ kecuali bagian di luar itu mendapat tembusan untuk sekedar diketahui.¹⁷²

Terhadap usulan RUU dari Senat, DPR berhak melakukan perubahan-perubahan. Bahkan Pemerintah tetap dapat mengesahkan usulan RUU Senat yang diubah DPR tersebut maupun usulan Pemerintah dan DPR sendiri dengan syarat disetujui oleh 2/3 anggota yang hadir, walaupun Senat menolaknya. Persetujuan DPR atas usulan RUU Pemerintah diberitahukan kepada Senat jika menyangkut materi urusan Senat dan hanya kepada Pemerintah jika materinya di luar itu. Sementara terhadap usulan RUU dari Senat, DPR mengirimkan kepada Senat untuk berunding lagi jika usulan itu diubah, tetapi langsung kepada Pemerintah untuk disahkan jika tidak merubahnya.¹⁷³

Tampak jelas, ruang peran Senat terbatas pada materi undang-undang terkait masalah daerah bagian atau hubungan RIS dengan negara bagian, dan itupun dengan kewenangan yang marjinal, yaitu hanya memberikan pertimbangan dan nasihat,¹⁷⁴ dan bahkan bisa diabaikan dalam keadaan mendesak.¹⁷⁵ Ditinjau dari kewenangan yang dimiliki oleh majelis tinggi atau kamar kedua dalam sistem parlemen yang menganut *strong bicameral* maupun *soft bicameral* di berbagai negara kesemuanya memiliki hak memutuskan dalam proses legislasi di samping hak-hak lain. Namun apa yang terjadi

¹⁷⁰ *Ibid*, Pasal 127A

¹⁷¹ *Ibid*, Pasal 127B

¹⁷² *Ibid*, Pasal 128

¹⁷³ Robert Endi Jaweng, "*Mengenal DPD...*, *Op.Cit*, Hlm. 46

¹⁷⁴ Lihat Pasal 123 ayat (1). ayat (2) dan ayat (3) Konstitusi RIS.

¹⁷⁵ Rumusan Pasal 123 ayat (3), Konstitusi RIS.

di Indonesia pada masa Negara Republik Indonesia Serikat sesungguhnya tidak mencerminkan keterwakilan rakyat dalam Senat, karena Senat tidak memiliki kewenangan luas, kondisi tersebut sepertinya terulang kembali pada DPD, bahkan lebih memprihatinkan lagi.

Kewenangan yang minim dimiliki oleh DPD menimbulkan sebuah polemik besar dalam sistem perwakilan Indonesia. Di satu sisi kewenangan yang besar dimiliki oleh DPR namun di sisi lain kewenangan yang terbatas dimiliki oleh DPD, sehingga terjadi disharmonis dalam hubungan kewenangan antara kedua lembaga perwakilan tersebut. Dominasi DPR terhadap DPD mengecilkan ruang gerak DPD dalam melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya, sehingga esensi DPD sebagai lembaga perwakilan daerah tidak tampak.

Idealnya, walaupun DPD hanya mewakili kepentingan daerah, namun tidak seharusnya DPD memiliki kewenangan yang minim dalam proses legislasi, pengawasan, dan anggaran. Seharusnya walaupun DPD hanya bergerak di sekitar kepentingan daerah saja, tapi jangan menempatkan DPD sebagai sub-ordinasi DPR, yang hanya tergantung kepada keputusan akhir DPR.

BAB III

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DENGAN DPR DALAM SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

Di negara-negara yang menganut paham demokrasi adanya fungsi untuk menetapkan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk menjamin agar penyelenggaraan upaya-upaya kenegaraan tidak cenderung mengarah ke absolutisme.¹⁷⁶ Sesuai semangat teori pemisahan kekuasaan, bahwa fungsi legislatif dari kekuasaan suatu negara dapat dikaitkan dengan lembaga parlemen.¹⁷⁷ Di Indonesia lembaga parlemen tersebut meliputi MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Perkembangan hukum tata negara dan praktik ketatanegaraan di Indonesia sejak runtuhnya rezim orde baru telah menunjukkan kemajuan yang sangat pesat,¹⁷⁸ dan telah mengakibatkan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia. Salah satu perubahan yang sangat mendasar adalah kewenangan di bidang perundang-undangan, khususnya kewenangan membentuk undang-undang.¹⁷⁹ Perubahan kewenangan dalam bidang legislatif tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945

¹⁷⁶ Rusadi Kantaprawira, "Profil Legislator di Masa Mendatang", dalam Miriam Budiardjo, dan Ibrahim Ambong (Ed), "Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993, Hlm. 55

¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, "Sengketa Kewenangan...", *Op.Cit*, Hlm. 6

¹⁷⁸ John Pieris, dan Aryanti Baramuli Putri, "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", *Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2006, Hlm. 120

¹⁷⁹ Maria Farida Indrati, S, "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pembentukan Undang-Undang", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 2 No. 3 September 2005. Hlm. 31

sebelum perubahan yang menegaskan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Kemudian Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, mengatur bahwa, "Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR".

Setelah terjadi perubahan UUD 1945 pasal tersebut kemudian diubah menjadi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat".¹⁸⁰ Konsekuensinya Pasal 20 ayat (1) diubah pula menjadi "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Selain itu juga muncul suatu lembaga negara baru yang diatur dalam Pasal 22C, dan Pasal 22D,¹⁸¹ yaitu Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) yang diberikan kewenangannya untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kehendak daerah, dan juga dapat melaksanakan fungsi legislatif, walaupun sangat terbatas dalam pembentukan undang-undang yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah.¹⁸²

A. Bidang Legislasi

1. Tahap Pengajuan RUU

Proses pembuatan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari tahap perancangan oleh pemrakarsa/inisiator, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pembentukan suatu undang-undang, juga dimulai dari tahapan perencanaan dan persiapan yang berhubungan dengan pengajuan permohonan prakarsa atau usul inisiatif pembentukan rancangan undang-

¹⁸⁰ Perubahan Pertama UUD 1945

¹⁸¹ Perubahan Ketiga UUD 1945

¹⁸² Maria Farida Indrati, S., "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah...", *Op.Cit.*, Hlm. 31-32. Lihat pula Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

undang, dan diikuti dengan tahap pembahasan, kemudian dilanjutkan dengan tahap pengesahan dan pengundangan.¹⁸³

Kewenangan DPD dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat pada Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa kewenangan DPD yaitu:

- (1) DPD **dapat** mengajukan kepada DPR, Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD **ikut membahas** Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (3) DPD **dapat** melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran,

¹⁸³ *Ibid*, Hlm. 32

dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta **menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.**

Kewenangan tersebut di atas kemudian diatur kembali dalam Pasal 42, Pasal 43, Pasal 44, Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD atau disebut juga dengan Undang-Undang Susduk, yang kemudian dicabut dan diatur kembali dalam ketentuan Pasal 248, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD uatu sering disebut Undang-Undang MD3.

Ketentuan tersebut men-*setting* DPD sebagai pembentuk undang-undang dengan kewenangan dan obyek pengaturan yang terbatas. Keterbatasan tersebut dapat dilihat dengan adanya kata "**dapat**" yang berarti kewenangannya bersifat fakultatif bukan merupakan suatu kewajiban seperti DPR.¹⁸⁴ Frase "**dapat**" yang dipergunakan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut juga berarti bahwa suatu rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah dapat berasal dari Presiden, dari

¹⁸⁴ Machmud Aziz, "Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang", dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 2 No. 3 September 2005, Hlm. 24

DPR, dari anggota DPR serta dari DPD.¹⁸⁵ Frase "**dapat**" tersebut menunjukkan hak DPD hanya semacam pemberi masukan.

Kalimat **ikut membahas** yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengandung makna seolah-olah DPD hanya sebagai "pelengkap" saja dalam proses pembentukan undang-undang, bahkan sekalipun Rancangan Undang-Undang-nya (RUU) berasal dari DPD.¹⁸⁶ Hal ini menguatkan penilaian masyarakat tentang kedudukan DPD sebagai "staf ahli DPR".¹⁸⁷ Dalam kekuasaan yang diberikan konstitusi, kepada DPD tidak mempunyai hak veto dalam masalah legislasi.¹⁸⁸ Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan DPD ini hanyalah bersifat suplemen, embel-embel yang tidak terlalu penting.¹⁸⁹

Pengaturan lebih rinci kemudian terdapat dalam Pasal 165 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang menyatakan bahwa:

- (1) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- (2) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan

¹⁸⁵ Maria Farida Indrati, S, "*Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah...*, *Op.Cit*, Hlm. 35

¹⁸⁶ Machmud Aziz, "*Peran Dewan Perwakilan Daerah ...*, *Loc. Cit*.

¹⁸⁷ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri. "*Dewan Perwakilan Daerah...*, *Op.Cit.*, Hlm 114

¹⁸⁸ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*, *Op,Cit*. Hlm. 324

¹⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, "*Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* Jakarta: PSHTN UI Press, 2002, Hlm. 32

dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR **menyampaikannya** kepada pimpinan DPD.

Frase “diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikannya kepada pimpinan DPD” mempertegas dominasi kewenangan DPR di bidang legislasi, yang bahwasanya walaupun RUU tersebut sebetulnya memang merupakan kewenangan DPD, namun tetap harus melalui DPR. Pelemahan selanjutnya dapat terjadi jika DPR tidak menyampaikan RUU tersebut kepada DPD, sehingga yang terlibat dalam proses legislasi hanya Presiden dan DPR. Hal ini dapat saja terjadi jika antara Presiden dan DPR menghendaki, dengan kata lain terjadi konspirasi antara Presiden dan DPR dalam pelemahan DPD.

Kedudukan subordinasi DPD semakin tampak pada ketentuan Pasal 167 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang berbunyi: “Penyebarnya rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 166 ayat (2) dilaksanakan oleh DPD”. Ketentuan tersebut memposisikan DPD sebagai “suruhan” DPR. Idealnya yang menyebarkan undang-undang adalah inisiator dari undang-undang tersebut. Dengan kata lain, jika RUU berasal dari Presiden maka yang lebih tepat menyebarkan adalah Presiden. Demikian juga jika RUU tersebut berasal dari inisiatif DPR atau DPD, maka lembaga yang bersangkutanlah

(DPR/DPD) yang tepat menyebarluaskan undang-undang tersebut.

Pembatasan keterlibatan DPD dalam proses legislasi juga tampak dari ketidakikutsertaan DPD dalam pengambilan/penentuan keputusan. Hal ini dapat dilihat pada keterlibatan DPD dalam setiap tingkat pembicaraan dalam rapat di DPR. Adapun tingkat pembicaraan tersebut terdiri atas:

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus; dan
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR.¹⁹⁰

Tingkat Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:¹⁹¹

- a. Pengantar musyawarah;
- b. Pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
- c. Penyampaian pendapat mini.

Dalam pengantar musyawarah tersebut, DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari DPR, atau DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR, atau DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPD, atau Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika rancangan undang-

¹⁹⁰ Pasal 169 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

¹⁹¹ *Ibid*, Pasal 170 ayat (1)

undang berasal dari Presiden; atau Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.

Sedangkan yang dimaksud dengan Pembicaraan Tingkat II yaitu merupakan Rapat Paripurna yang terdiri dari pengambilan keputusan yang didahului oleh:¹⁹²

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.

Ketentuan tersebut di atas terlihat jelas bahwa DPD tidak diikutkan dalam pembahasan RUU antara DPR dengan Pemerintah, kecuali pada awal Pembicaraan Tingkat I (Pengantar Musyawarah/Pembahasan Daftar Inventaris Masalah/Penyampaian Pendapat Mini), sehingga seolah-olah sederajat dengan alat-alat kelengkapan DPR tersebut. Setelah itu dalam rapat-rapat lanjutan (misalnya Rapat Pansus, Rapat Panja, Rapat Timsus, dan Timsin dengan Pemerintah) sampai dengan Pembicaraan Tingkat II (Rapat Pleno Pengambilan Keputusan persetujuan bersama terhadap sesuatu RUU

¹⁹² *Ibid*, Pasal 138 ayat (1)

yang telah dibahas bersama tersebut) DPD tidak diikutsertakan.¹⁹³

Pendapat mini DPD pada awal Pembicaraan Tingkat I hanya dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah. Sama halnya dengan peranannya untuk mengusulkan, rancangan undang-undang, untuk peranannya yang satu ini DPD juga tidak mempunyai peran yang penting. Pendapat dari DPD yang didapatkan oleh DPR selama pembahasan di atas kertas, sifatnya akan sama dengan pandangan yang didapatkan fraksi-fraksi di dalam DPR.¹⁹⁴

Pelaksanaan pembahasan RUU dalam Undang-Undang MD3 sangat jelas bahwa memang pembentuk Undang-Undang MD3 (DPR dan Presiden) mendudukan DPD sebagai pembentuk undang-undang serta (*made-wetgever*), karena DPD tidak diikutsertakan dalam pembahasan RUU dengan Presiden/Pemerintah bahkan sekalipun RUU tersebut adalah usul DPD. Jelas sekali bahwa DPD dalam Undang-Undang Susduk sub-ordinasi atau inferior terhadap DPR.¹⁹⁵

Keikutsertaan DPD secara langsung hanya ada pada tahapan Pembicaraan Tingkat I yaitu dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dalam rangka penyampaian pendapat mini. Pendapat DPD tersebut

¹⁹³ Machmud Aziz, "Peran Dewan Perwakilan Daerah ..., *Op.Cit*, Hlm.27

¹⁹⁴ Bivitri Susanti, "Bukan Sekedar Lembaga Pemberi Pertimbangan: Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 2 No. 3. September 2005, Hlm. 55

¹⁹⁵ Machmud Aziz, "Peran Dewan Perwakilan Daerah ..., *Loc. Cit.*

hanya dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah. Sama halnya dengan peranannya untuk mengusulkan rancangan undang-undang, untuk peranannya yang satu ini DPD juga tidak mempunyai peran yang penting. Pandangan dari DPD yang didapatkan oleh DPR selama pembahasan di atas kertas, sifatnya akan sama dengan pandangan yang didapatkan fraksi-fraksi di dalam DPR, sedangkan pada Pembicaraan Tingkat II DPD tidak dilibatkan lagi, khususnya dalam pengambilan keputusan. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU tersebut hanya diwakili oleh komisi yang membidangi materi RUU tersebut. Jadi tidak diwakili oleh keseluruhan anggota DPD. Setelah selesai Pembicaraan Tingkat II, maka RUU yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden tersebut akan dikirimkan kepada Presiden untuk dimintakan pengesahannya.¹⁹⁶

Menurut Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ada satu tahap penting dalam proses legislasi yaitu tahap perencanaan, yang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Adapun pihak yang terlibat dalam penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.¹⁹⁷ Dalam tahapan penyusunan Prolegnas, DPD hanya berhak mengajukan usulan kepada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi:

¹⁹⁶ *Ibid*,

¹⁹⁷ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

“Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat”.

Ketentuan tersebut semakin mempertegas kedudukan DPD sebagai lembaga komplementer (pelengkap) ornamen demokrasi yang tunduk pada *political will* DPR. Belum lagi ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas diatur dengan Peraturan DPR,¹⁹⁸ yaitu Peraturan DPR tentang Tata Tertib DPR. Artinya, DPR berhak menentukan aturan mainnya (*rule of game*). Sementara setiap RUU tersebut, baik yang berasal dari DPR, Presiden maupun DPD disusun berdasarkan Prolegnas.

Apapun produk perencanaan legislasi dalam pembentukan Prolegnas dan isinya, setidaknya harus ada tiga hal yang harus dijadikan catatan. Pertama, harus ada visi yang jelas dalam penyusunan Prolegnas tersebut. Visi inilah yang seharusnya dijadikan pijakan untuk membuat rencana undang-undang apa saja yang harus disusun dalam waktu lima tahun ke depan. Karena sifat pengaturan dan legitimasinya, perbaruan negara yang bersifat struktural dituangkan dalam bentuk legislasi. Apabila perencanaan ini tidak bervisi, akibat yang tersusun hanyalah daftar keinginan tanpa arah yang jelas. Kedua, dengan argumentasi yang sama, harusnya ada partisipasi masyarakat dalam penyusunan, prioritas legislasi. Ketiga, perlu ada sistem evaluasi yang baik untuk menilai pencapaian Prolegnas tersebut setiap tahunnya, agar sekala

¹⁹⁸ *Ibid*, Pasal 21 ayat (5)

prioritas penyusunan undang-undang bisa didasarkan pada kondisi obyektif dan kebutuhan masyarakat.¹⁹⁹

Dalam pelaksanaan Program Legislasi Nasional DPR dan Presiden dapat mengubah skala prioritas setelah disepakati bersama. memperhatikan kebutuhan masyarakat, program pembentukan undang-undang dalam Prolegnas jangka panjang, menengah atau tahunan dapat diubah sekala prioritasnya setelah disepakati bersama antara DPR dan Pemerintah. Penyusunan Prolegnas tersebut hanya dikoordinasikan antara DPR dan Pemerintah melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, yaitu Badan Legislasi (Baleg). Sekali lagi pada tahap ini DPD tidak dilibatkan.

Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan selanjutnya menyatakan bahwa "dalam 'keadaan tertentu, DPR dan Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas". Namun peluang penambahan pengusulan RUU ini tidak diberikan kepada DPD.²⁰⁰ Sehingga terhadap hal-hal yang penting DPD tidak berhak mengajukan usul penambahan RUU dalam Prolegnas. Akibatnya adalah banyak persoalan-persoalan, penting yang tidak dapat diartikulasikan dalam bentuk regulasi oleh DPD. Lebih jauh lagi jika seandainya masukkan DPD tidak dimasukkan ke dalam Prolegnas, DPD yang sudah terpilih tidak akan dapat menjalankan sama sekali fungsi legislasinya dalam hal mengajukan RUU. Terhadap hal tersebut La Ode Ida

¹⁹⁹ Erni Setyowati. "*Bagaimana Undang-Undang Dibuat?*", [Http://www.parlemen.net](http://www.parlemen.net), diakses pada tanggal 21 Desember 2006.

²⁰⁰ Bivitri Susanti, "*Bukan Sekedar Lembaga..., Loc. Cit.*

menyesalkan badan legislasi (Baleg) DPR yang secara sepihak merumuskan, Prolegnas tanpa melibatkan DPD.²⁰¹

Menanggapi pernyataan La Ode Ida tersebut AS Hikam menegaskan bahwa Baleg DPR bekerja atas dasar landasan konstitusi. UUD NRI Tahun 1945 menempatkan DPR sebagai pembentuk undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pun menempatkan DPR sebagai koordinator Prolegnas.²⁰²

Apabila DPD tidak dilibatkan dari awal, maka memang akan sulit untuk memasukkan rencana yang dibuat DPD mengenai RUU yang mungkin diusulkannya. Biasanya dalam praktik hanya diperbolehkan penambahan 10% sampai dengan 15% topik baru dari jumlah daftar RUU dalam Prolegnas. Alhasil, bisa jadi usulan-usulan RUU dari DPD akan sulit untuk diterima karena tidak sesuai dengan Prolegnas.²⁰³

Sebagai lembaga legislatif baru, DPD sedang dalam masa untuk membangun, sistem perancangan dan pembahasan yang baik dan efektif. Di awal masa jabatan ini, DPD banyak mengadopsi sistem yang dipakai oleh DPR. Untuk merancang sebuah undang-undang DPD menyerahkan kepada individu-individu atau panitia yang akan mengusulkannya. Bedanya dengan DPR adalah saringan untuk menjadikan suatu usulan menjadi usulan DPD. Sebab, DPD tidak dapat

²⁰¹ Sarwono Kusumaatmadja, "AS Hikam: La Ode Ida Harus Mengerti Konstitusi", www.sarwono.net, diakses pada tanggal 5 Desember 2006.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*, Hlm. 57

secara langsung mengusulkan sebuah RUU untuk dijadikan rancangan yang dibahas oleh DPR dan Pemerintah. Wewenang pembuatan undang-undang tetap hanya ada pada DPR. Saringan internal di DPD ada pada Sidang Paripurna DPD, yang akan menentukan bisa atau tidaknya sebuah RUU diajukan menjadi usul DPD kepada DPR.²⁰⁴

Usul RUU boleh diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) atau Panitia *Ad Hoc*. Sedangkan usul Pembentukan RUU dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya seperempat dari jumlah anggota DPD. Usul pembentukan RUU harus disertai dengan latar belakang, tujuan, dan pokok-pokok pikiran, serta daftar nama, nama provinsi, dan tanda tangan pengusul. Baik usul RUU maupun, usul pembentukan RUU disampaikan kepada PPUU. Apabila usul RUU atau usul pembentukan RUU diterima dengan perbaikan, maka DPD menugaskan PPUU untuk membahas dan menyempurnakan RUU atau usul pembentukan RUU tersebut. Usul RUU atau usul pembentukan RUU yang telah disetujui menjadi usul DPD diajukan kepada Pimpinan DPR.²⁰⁵

Untuk mengajukan sebuah RUU, Pimpinan DPD menyampaikan kepada Ketua DPR RUU beserta naskah akademisnya, karena naskah akademis suatu undang-undang merupakan syarat imperatif yang harus dipenuhi, sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Jo. Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini

²⁰⁴ Erni Setyowati, "*Bagaimana Undang-Undang...*, *Loc.Cit*

²⁰⁵ *Ibid.*

berbeda dengan ketentuan lama yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memberikan pilihan apabila tidak ada naskah akademisnya dari suatu RUU, maka cukup menyampaikan keterangan atau penjelasannya.

Setelah RUU tersebut diterima oleh DPR, maka dalam Rapat Paripurna Ketua Sidang akan memberitahukan kepada Anggota DPR tentang masuknya RUU dari DPD serta membagikannya kepada para anggota DPR. Proses pengikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU yang masuk dari Presiden kepada DPR yang berkaitan dengan RUU yang menjadi wewenang DPD, maka terhadap RUU tersebut Pimpinan DPR menyampaikannya kepada Pimpinan DPD. Jika RUU yang berasal dari DPR sendiri, namun berkaitan dengan RUU yang menjadi wewenang DPD, terhadap RUU tersebut Pimpinan DPR menyampaikannya kepada Pimpinan DPD.²⁰⁶

Masalah yang timbul dalam proses pengajuan RUU yang terkait dalam hubungan kewenangan antara DPR dan DPD di sini adalah bukan ruang lingkup kewenangan DPD yang hanya berhak mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah saja. Namun permasalahan yang krusial di sini adalah mengapa kewenangan mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah tersebut juga dimiliki oleh DPR, Anggota DPR, dan Presiden.²⁰⁷

²⁰⁶ Lihat Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.

²⁰⁷ Lihat Rumusan Pasal 164 dan 165 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.

Seharusnya, kewenangan tersebut mutlak menjadi kewenangan DPD sebagai lembaga yang mewakili daerah, karena apabila DPR, Anggota DPR, dan Presiden juga diberikan hak mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah tersebut, maka DPD seharusnya tidak perlu ada untuk mewakili daerah, karena permasalahan-permasalahan daerah dapat diselesaikan oleh DPR dan Presiden saja.

2. Tahap Pembahasan

Setelah prosedur pengajuan RUU tersebut dilaksanakan, selanjutnya Badan Musyawarah DPR akan menunjuk Komisi atau Badan Legislasi untuk membahas RUU tersebut, dan menetapkan pembahasannya akan dilakukan oleh Komisi atau Badan Legislasi.²⁰⁸ Paling lambat 15 hari setelah ditugaskan, alat kelengkapan yang ditugaskan untuk membahas RUU tersebut mengundang alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR untuk membahas RUU tersebut. Dalam waktu 30 hari kerja sejak alat kelengkapan DPR yang ditugaskan untuk membahas RUU itu mengundang alat kelengkapan DPD wajib hadir. Hasil pembahasan dilaporkan dalam Rapat Paripurna,²⁰⁹ dan kemudian disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili

²⁰⁸ Maria Farida Indrati. S., "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 40

²⁰⁹ Riris Katharine, "Mekanisme Kerja DPR dan DPD dalam Bidang Legislasi", www.parlemen.net, diakses pada tanggal 10 Maret 2006.

Presiden, dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut.²¹⁰

Pembicaraan Tingkat I dapat dilakukan dengan urutan sebagai berikut:

1. Agenda awal pembahasan di Tingkat I biasanya menyepakati jadwal pembahasan antara DPR dengan Pemerintah. Di samping itu biasanya disepakati pula bahan-bahan yang akan digunakan selama proses pembahasan. Misalnya saja untuk pembahasan RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dilakukan di Komisi 11, bahan yang digunakan adalah RUU itu sendiri dan DIM yang sudah disusun.²¹¹
2. Setelah kesepakatan tentang jadwal dan bahan yang digunakan dalam proses pembahasan, maka dilanjutkan dengan Pengantar Musyawarah. Dalam Pengantar Musyawarah tersebut, dilakukan tahapan:
 - a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari DPR;
 - b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD tersebut berasal dari DPR;
 - c. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPD;

²¹⁰ Maria Farida Indrati, S, "*Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah...*, *Loc.Cit.*

²¹¹ Erni Styowati, dkk, "*Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*", Jakarta: PSHK, 2005, Hlm. 43

- d. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau
 - e. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.²¹²
3. Dilakukan pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang dimulai dari:
- a. Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR;
 - b. DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden;
 - c. DPR dan DPD jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD;
 - d. DPR dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD; atau
 - e. DPD dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.²¹³
 - f. Tahapan penyampaian Pendapat Mini oleh fraksi, DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD. Dalam hal DPD tidak menyampaikan Pendapat Mini, maka Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan.²¹⁴
- Selanjutnya, dilakukan pembahasan terhadap DIM oleh Panja. Setelah itu Komisi menyelenggarakan

²¹² Lihat Pasal 170 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

²¹³ *Ibid*, ayat (3).

²¹⁴ *Ibid*, ayat (4).

lagi sidang Komisi. Jika sampai batas waktu yang telah ditentukan masih ada hal-hal yang belum disepakati, maka masalah tersebut dibawa pada Pembicaraan Tingkat II dalam sidang paripurna untuk diambil keputusan. Secara umum Pembicaraan Tingkat II dilakukan dengan tahapan:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.
- d. Dalam hal persetujuan secara musyawarah untuk mufakat tidak dapat dicapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- e. Dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.²¹⁵

Segala catatan penting, keberatan, perbedaan pendapat yang muncul pada rapat paripurna pengesahan suatu RUU akan dicatat dalam suatu catatan yang lazim disebut *mijnderheidsnota*.²¹⁶ Proses pembahasan RUU tersebut di atas tidak memberikan peran signifikan kepada DPD, sekalipun RUU itu berasal dari DPD. Pembatasan keikutsertaan DPD hanya dalam pembahasan pada Pembicaraan Tingkat I, hal ini jelas sangat merugikan kepentingan daerah

²¹⁵ *Ibid*, Pasal 171 ayat (1).

²¹⁶ Ermi Setyowati, dkk, "*Panduan Praktis...*", *Op.Cit*, Hlm. 46

karma DPD tidak dapat lagi memantau dan mengawal RUU yang diajukannya pada Pembicaraan Tingkat II, khususnya dalam pengambilan keputusan. RUU yang sudah disusun sedemikian rupa oleh DPD sesuai dengan kepentingan daerah dapat saja mengalami perubahan yang banyak.

Persoalan lainnya yaitu dibatasinya jumlah alat kelengkapan DPD yang hadir dalam proses pembahasan yang tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota alat kelengkapan DPR terkesan sangat politis sekali. Keuntungan DPR terhadap hal ini yaitu apabila pembahasan tersebut mengalami *deadlock*, maka keputusan Yang diambil melalui voting tentu akan menguntungkan bagi DPR, dikarenakan secara kuantitas jumlah DPR lebih besar dibandingkan dengan jumlah DPD. Sehingga untuk meloloskan kepentingan DPR lebih mudah.

3. Tahap Pengesahan

Setelah RUU tersebut disetujui dalam Rapat Paripurna, sebuah RUU akan dikirimkan kepada Sekretariat Negara untuk ditandatangani oleh Presiden, diberi nomor dan diundangkan. RUU yang sudah disetujui bersama antara DPR dengan Presiden, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Penyampaian RUU tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.²¹⁷

RUU tersebut disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut

²¹⁷ Lihat Pasal 72 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal setelah 30 (tiga puluh) hari kerja, RUU yang sudah disampaikan kepada Presiden belum disahkan menjadi undang-undang, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.²¹⁸

Semua hubungan kewenangan DPR dan DPD dalam bidang legislasi tersebut di atas muncul hanya merupakan penerapan lebih lanjut dari Undang-Undang MD3 dan UUD NRI Tahun 1945, yang memang dari awal memberikan berbagai batasan terhadap kewenangan DPD.²¹⁹ Pembatasan-pembatasan tersebut diantaranya mengatur, bahwa pada saat DPD ingin mengajukan RUU, maka RUU tersebut harus diajukan lewat DPR. Konsekuensinya nanti adalah bahwa RUU yang diajukan oleh DPD tersebut akan berubah menjadi RUU hasil inisiatif DPR.

Diatur pula bahwa dalam Pembicaraan Tingkat I, DPD hanya diberi kesempatan untuk menyampaikan pendapat Mini DPD atas RUU tertentu baik yang berasal dari Pemerintah maupun yang berasal dari DPR. Kemudian ada pula pengaturan bahwa pertimbangan DPD yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama disampaikan kepada Pimpinan DPR sebelum memasuki pembahasan Pembicaraan Tingkat 1. Kesemua pembatasan tersebut sebenarnya sudah dimulai dalam Undang-Undang MD3.

Tata Tertib DPR yang mengatur mengenai DPD didalamnya tanpa ada pelibatan dari DPD sebagai lembaga, dapat dikatakan menyalahi undang-undang.

²¹⁸ *Ibid*, Pasal 73.

²¹⁹ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah...*, *Op.Cit*, Hlm. 126

Hal ini berdasarkan Undang-Undang MD3, di mana diatur bahwa Tatib berlaku untuk kepentingan internal masing-masing lembaga. Ini artinya Tatib DPR yang dibuat tersebut tidak bisa dipaksakan keberlakuannya kepada lembaga lain tanpa adanya proses kesepakatan antar kedua lembaga tersebut. Ketidakterlibatan DPD dalam penyusunan Tatib DPR yang menyangkut relasi antara kedua lembaga tersebut terjadi karena DPD memang baru terbentuk dan disahkan berdasarkan jadwal dari KPU pada bulan September 2004. Akibatnya, proses konsultasi dengan sebuah lembaga yang "belum ada" merupakan hal yang mustahil.²²⁰ Namun hal ini tetap dipertahankan, karena lembaga DPD saat ini sudah lebih satu dasa warsa, semestinya Tatib yang demikian harus disesuaikan dengan kebutuhan kedua lembaga demi terciptanya koordinasi yang baik antar kedua lembaga. Sangat bijak apabila kiranya DPR beritikad baik untuk menyesuaikan Tatib tersebut dengan kondisi yang ada.

Jika dikaji lebih mendalam, tampak jelas, bahwa fungsi legislatif DPD sangat minim. DPD hanya dapat mengajukan RUU kepada DPR, dan hanya dapat ikut membahas, tetapi tidak untuk mengambil keputusan,²²¹ sebab tugas menyetujui RUU menjadi undang-undang hanyalah DPR dan Presiden.²²² Perasaan di"kerdil"kan tersebut sesungguhnya muncul dari kesadaran bahwa DPR dan DPD adalah dua lembaga yang sejajar, namun dalam kenyataannya posisi DPD tersebut disejajarkan dengan fraksi, komisi,

²²⁰ *Ibid*, Hlm. 127

²²¹ Bivitri Susanti, "*Bukan Sekedar Lembaga...*, *Op.Cit*, Hlm. 51

²²² John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah...*, *Loc. Cit*.

dan alat kelengkapan DPR dalam penyusunan prolegnas.²²³

Memang ironis, RUU boleh datang dari DPD. Pembahasan awal (pleno) Pembicaraan Tingkat I, DPD masih diikutsertakan. Pembahasan selanjutnya ada rapat pleno antara DPR dan Pemerintah dalam pengambilan keputusan persetujuan RUU pada Pembicaraan Tingkat II, DPD tidak diikutsertakan. Bagaimana pertanggungjawaban DPD kepada konstituennya di daerah kalau pembahasan RUU yang menyangkut kepentingan daerah tersebut DPD hanya dilibatkan pada awal pembahasan pada Pembicaraan Tingkat I saja.²²⁴ Sungguh sangat tidak mencerminkan keterwakilan DPD yang dipilih secara langsung dengan sistem distrik yang mewakili konstituennya di daerah.²²⁵

Dapat dipastikan, dengan posisi yang lemah di bidang perundang-undangan maka sulit diharapkan DPD mampu mengemban fungsi legislatif untuk kepentingan daerah. jika hal itu terus menjadi problematika politik, dan sudah barang tentu menjadi kendala bagi peningkatan fungsi legislasi DPD, maka kepentingan daerah tidak terlalu banyak diharapkan tertampung atau terlegitimasi di dalam undang-undang.²²⁶

Lemahnya "posisi tawar" (*bargaining position*) DPD sebagai lembaga negara yang lahir karna

²²³ Riris Katharina, "Mekanisme Kerja DPR...", *Loc.Cit*

²²⁴ Machmud Aziz, "Peran Dewan Perwakilan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "Dewan Perwakilan Daerah...", *Op.Cit.*, Hlm. 131.

reformasi politik dan komunikasi dalam bidang legislatif akan memberikan dampak lanjutan terhadap *bargaining position* DPD di dalam proses penyelenggaraan negara secara luas. Hal ini dapat menimbulkan akibat yang kurang menguntungkan bagi daerah-daerah, sebab DPD tidak bisa diharapkan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah dengan kemampuan dan kewenangan yang terbatas. Jika demikian basil reformasi yang menghadirkan DPD sebagai lembaga negara baru, hanyalah sebuah euforia politik clan demokrasi.²²⁷

Secara substansial, sulit diharapkan DPD dapat menunjukkan fungsi korektif untuk melahirkan sebuah undang-undang serta mengawasi pelaksanaan undang-undang, pelaksanaan pembangunan secara menyeluruh, dan pengawasan terhadap proses penegakkan hukum, terutama pelaksanaan undang-undang yang berhubungan langsung dengan daerah.²²⁸

Proses pengesahan RUU menjadi undang-undang yang hanya berdasarkan atas persetujuan antara DPR dan Presiden saja tanpa keterlibatan DPD, sekalipun RUU tersebut berasal dari DPD, memperlihatkan bahwa DPD tidak mempunyai kekuasaan dalam memberikan keputusan dalam proses legislasi tersebut. Hal ini berimbas pada kepentingan rakyat daerah yang diperjuangkan oleh DPD tidak mendapat jaminan terakomodasi dalam kebijakan pemerintah.

Karakter asimetris yang terbentuk dalam pola hubungan tiga kamar antara Presiden, DPR, dan DPD di bidang legislasi tersebut jika tetap dipertahankan lalu dipraktikkan secara tidak proporsional di dalam

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

proses legislasi nasional seperti yang dianut oleh UUD 1945, maka lambat atau cepat, akan tercipta monopoli kekuasaan yang berujung pada dominasi politik dan monopoli kebenaran yang dimiliki oleh DPR dan atau Presiden di dalam proses pembentukan hukum nasional. Sulit dihindari, bahwa kepentingan partai-partai politik akan lebih ngotot diperjuangkan, dibandingkan dengan perjuangan DPD untuk mewujudkan kepentingan daerah-daerah, jika watak asimetris dengan pola tiga kamar, tetapi hanya dua kamar (Presiden dan DPR) yang berhak menentukan ke arah mana undang-undang dibuat. Pada titik krusial inilah, secara tidak sadar telah terbuka dan terpicu bahaya disintegrasi bangsa.²²⁹

Menonjolnya kepentingan partai-partai terlihat pada saat pembahasan akhir sebuah RUU menjadi undang-undang dimana fraksi-fraksi di DPR memberikan pendapat akhir begitu pula Presiden. Artinya dalam proses tersebut sudah terjadi pertarungan ideologi dan kepentingan antar partai, karena DPR yang nota bene wakil partai politik memberikan pendapat melalui fraksi dan Presiden adalah juga merupakan kader partai politik.

Posisi DPD yang lemah dalam struktur kekuasaan negara, khususnya kekuasaan legislatif, memperlihatkan bahwa DPD tidak memiliki kekuasaan riil dan kuat dalam mekanisme *check and balance* di Indonesia, sebab kekuasaan legislatif tetap berada di Tangan DPR, dan DPR tetap sebagai sebuah kekuatan yang dominan dalam struktur pemerintahan negara, maka tidak bisa dipungkiri hal ini akan

²²⁹ *Ibid*, Hlm. 154-155

menimbulkan kepineangan di dalam penyelenggaraan negara di bidang legislatif.

B. Bidang Anggaran

APBN sebagai suatu rencana kerja dan kebijakan selalu diberikan bentuk hukum di dalam undang-undang. Sebagai suatu undang-undang, rumusan dalam APBN lebih banyak berisi angka-angka yang justru menarik perhatian banyak orang, dibandingkan dengan sifat hukumnya, (*rechtskarakter*). Sebagai undang-undang, APBN mempunyai kedudukan yang khusus di samping mempunyai pengertian normatif-yuridis, di mana DPR secara berkala setiap tahun menetapkannya sebagai otorisasi. Juga, mempunyai sosial ekonomis di mana titik pembahasan APBN lebih ditekankan kepada aspek politik ekonomi.²³⁰

Menurut Dian Puji N Simatupang, harus diakui, bahwa anggaran negara yang dirumuskan dalam suatu undang-undang, juga merupakan produk hukum yang mempunyai dimensi ekonomi makro dalam suatu negara. Oleh karena itu, pelibatan DPR yang mewakili rakyat dan DPD yang mewakili daerah sangatlah penting dalam membangun ekonomi negara melalui pembahasan dan pertimbangan terhadap APBN.²³¹

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit merumuskan fungsi anggaran (penganggaran) kepada DPD, sehingga sulit bagi DPD terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan politik dalam menyusun APBN. Karena DPD tidak memiliki kewenangan konstitusional yang kuat dalam menentukan kebijakan APBN, maka di dalam Undang-Undang Susduk

²³⁰ Dian Puji N. Simatupang, "*Determinan Kebijakan Anggaran Negara Indonesia*", Jakarta: Papis Sinar Sinanti, 2005, Hlm. 19-20

²³¹ *Ibid*, Hlm. 106

yang sekarang disebut Undang-Undang MD3 maupun di dalam Tatib DPD fungsi anggaran tidak dirumuskan secara jelas.²³²

Di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, peranan DPD dapat dikatakan tidak signifikan.²³³

Ditinjau dari sudut hukum tata negara, fungsi anggaran yang diemban oleh DPD, hanya sebatas pengajuan usul dan pembahasan RUU. Dibandingkan dengan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR, secara konstitusional DPR jauh lebih besar, karena untuk merancang, membahas, dan menyetujui RUU menjadi undang-undang. Sedangkan DPD tidak memiliki kewenangan seperti itu. DPD hanya mengajukan kepada DPR UU tertentu, dan ikut membahas RUU tertentu, Serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.²³⁴

Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Selain itu DPD juga dapat melakukan pengawasan terhadap APBN yang mana hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR sebagai bahan

²³² John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *"Dewan Perwakilan Daerah...", Op.Cit*, Hlm. 134

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Ibid*, Hlm.135

pertimbangan untuk ditindaklanjuti.²³⁵ Berdasarkan ketentuan tersebut, maka ketentuan ini dapat dipahami sebagai fungsi anggaran DPD yang melekat pada fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

Masalah baru yang mungkin dapat muncul, kemudian adalah jika Presiden dan DPR tidak memperhatikan pertimbangan DPD, apakah dapat dikatakan, bahwa RUU yang dibahas dan disetujui bersama-sama oleh Presiden dan DPR menjadi sah? Di sini muncul persoalan ketatanegaraan yang jarang dipikirkan atau diperkirakan akan muncul. Selain itu jika DPD tidak memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN, apakah Presiden dan DPR dapat meneruskan proses pembahasan dan persetujuan RUU APBN menjadi undang-undang APBN? Masalah ini tentu harus dipikirkan untuk dicari sistem pembahasan dan persetujuan RUU APBN menjadi undang-undang yang lebih baik.

Ketentuan-ketentuan tersebut menjelaskan bahwa begitu penting rancangan APBN itu, termasuk penggunaan dan pengawasannya sehingga setidaknya harus melibatkan lembaga negara seperti Presiden, DPR, dan DPD. Sistem APBN seperti ini harus dilihat dalam perspektif mekanisme *check and balance* di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²³⁶

Pelaksanaan hubungan kewenangan di bidang anggaran ini, dimulai setelah RUU APBN dan Pajak diterima oleh Pimpinan DPD, dalam Sidang Paripurna DPD berikutnya Pimpinan Sidang memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian

²³⁵ Rumusan Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

²³⁶ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah...*, Op. Cit, Hlm. 136-137

membagikannya kepada seluruh Anggota.²³⁷ Selanjutnya DPD menugasi Panitia Ad Hoc IV/Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU)²³⁸ untuk menyusun pertimbangan terhadap RUU tersebut, kemudian Panitia Ad Hoc IV/PPUU menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Sidang Paripurna DPD selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak ditugasi. Sidang Paripurna DPD memutuskan pertimbangan atas RUU tersebut. Keputusan tersebut diambil setelah panitia Ad Hoc IV PPUU menyampaikan laporan dan Anggota menyampaikan pendapatnya. Keputusan DPD dalam Sidang Paripurna DPD menjadi pertimbangan DPD kepada DPR atas RUU tersebut. Setelah itu, selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak pertimbangan RUU tersebut diputuskan dalam Sidang Paripurna, Pimpinan DPD harus sudah menyampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR.²³⁹ Hasil pertimbangan DPD yang disampaikan oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR tersebut dibahas bersama-sama dengan Pemerintah dalam awal Pembicaraan Tingkat I. Kemudian dalam tahap-tahap selanjutnya DPD tidak lagi diikutsertakan dalam pembahasan.

Berdasarkan tinjauan analisis yuridis secara mendalam terhadap fungsi DPD, maka sesungguhnya fungsi anggaran DPD itu selain ikut dalam pembahasan RUU tentang APBN juga melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang APBN. Juga memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN Serta mengetahui hasil pemeriksaan terhadap keuangan

²³⁷ Peraturan Tata Tertib DPD RI

²³⁸ Panitia *Ad Hoc* IV membidangi urusan APBN, Pajak, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

²³⁹ Lihat Peraturan Tata Tertib DPD RI.

negara, dan juga memberikan pertimbangan kepada DPR sehubungan dengan pemilihan anggota BPK. Fungsi-fungsi DPD yang diatur dalam konstitusi maupun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tersebut hanyalah fungsi-fungsi yang sangat terbatas, baik secara prosedural, maupun secara substansial.²⁴⁰

Fungsi-fungsi tersebut tidak memberikan pengaruh yang berarti untuk meningkatkan tugas dan kewenangan DPD. Dari analisis yuridis yang dilakukan, dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi anggaran DPD tidak mencerminkan sama sekali fungsi anggaran yang sesungguhnya, karena fungsi anggaran hanya diberikan kepada DPR sebagai lembaga yang merancang kekuasaan membentuk undang-undang, termasuk undang-undang tentang APBN.²⁴¹

Fungsi anggaran merupakan fungsi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kesenambungan roda pemerintahan sangat tergantung pada kebijakan politik anggaran keuangan. Oleh karena itu, tidak seharusnya fungsi anggaran dimonopoli oleh Presiden dan DPR, tetapi juga harus melibatkan peran serta DPD. Sebab keberadaan negara tidak terlepas dari keberadaan daerah, apalagi kebijakan anggaran akan sangat mempengaruhi kondisi ekonomi makro yang di dalamnya terdapat daerah-daerah.

Satu hal yang perlu dicermati dalam konteks otonomi daerah yaitu kemungkinan besar timbulnya pertentangan dan perbedaan kepentingan antara pusat dan daerah dapat saja terjadi kapanpun dan dimanapun.

²⁴⁰ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah ...*", *Op.Cit*, Hlm. 141

²⁴¹ *Ibid*, Hlm. 142

Oleh karena itu DPD sebagai mediasi hubungan pusat dan daerah harus dilibatkan sebagai antisipasi konflik kepentingan tersebut.

C. Bidang Pengawasan

Kontrol adalah sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut sebagai fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian serta pertanggungjawaban (*accountability*). Pengawasan sertalian dengan pembatasan. Pengendalian sertalian dengan arahan (*direction atau supervision*).²⁴²

Pelaksanaan kontrol mencakup berbagai fungsi seperti: "perizinan, pemeriksaan, pernyataan tidak keberatan, meminta keterangan, mengajukan pertanyaan, melakukan tindakan-tindakan terhadap penyimpangan (pelanggaran) baik dalam bentuk penundaan (*schorsing*), pembatalan (*vernietiging*), penghukuman dan lain-lain". Dari pengertian dan cakupan-cakupan di atas, secara esensial, kontrol sertalian dengan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*). Dengan demikian, fungsi kontrol hanya ada dalam sistem sosial atau politik yang menerima prinsip pembatasan kekuasaan. Fungsi kontrol tidak akan ada atau tidak akan jalan sebagaimana mestinya dalam sistem-sistem otoritarian, kediktaturan, dan lain-lain yang menolak pembatasan kekuasaan. Sekaligus dapat pula diartikan, setiap kehendak untuk menghidupkan dan mengefektifkan, atau mengintensifkan fungsi kontrol memerlukan upaya

²⁴² Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif Eksekutif, dan Yudikatif", Makalah, disampaikan dalam Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional KOSGORO (FORMATNAS KOSGORO) di Cipanas Cianjur, pada tanggal 26 Juli 2000.

membangun sistem pembatasan kekuasaan dan pertanggungjawaban (*limitation and accountable powers*).²⁴³

Pembatasan dan pertanggungjawaban kekuasaan hanya ada dalam tataran sosial dan politik yang demokratis dan berdasarkan atas hukum. Selama demokrasi dan prinsip negara berdasarkan atas hukum tidak menjadi tatanan sosial dan politik dalam kehidupan masyarakat atau negara, semua pranata kontrol hanya pajangan atau etalase belaka. Pada sistem otoritarian, kediktatoran dan lain-lain sistem kekuasaan semacam itu, berbagai pranata kontrol hanya alat kekuasaan belaka. Bahkan yang terjadi sebaliknya, daripada untuk dikontrol. Secara lebih singkat dapat diungkapkan, demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum (dalam arti sosial maupun politik) merupakan *conditio sine qua non* bagi kehadiran fungsi kontrol yang efektif, intensif dan bermanfaat.²⁴⁴

Kerangka berpikir normatif-konstitusional yang dipergunakan untuk membayangkan adanya suatu negara yang demokrasi yang berdasarkan atas hukum, tetapi badan perwakilannya lemah dan kurang berdaya melakukan pengawasan,²⁴⁵ sehingga mekanisme *check and balance* dalam badan perwakilan itu sendiri tidak tercermin. Tetapi, dalam praktik politik, hal semacam itu dapat terjadi, seperti yang sekarang terjadi di Indonesia.²⁴⁶ Untuk melihat ketidakseimbangan kewenangan dalam parlemen Indonesia, dalam hal ini antara DPR dan DPD dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ Yusril Ihza Mahendra, "*Dinamika Hukum...*, *Op. Cit*, Hlm. 134

²⁴⁶ *Ibid.*

Ketentuan konstitusional mengenai kewenangan DPD dalam melakukan pengawasan dapat dilihat dalam rumusan Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

"Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada Dewan Perwakilan rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti".

Isi pasal tersebut mempunyai beberapa hal yang melemahkan kewenangan DPD. *Pertama*, ada keterbatasan pengawasan yang bersifat prosedural terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu. *Kedua*, frase "dapat" yang terdapat dalam pasal tersebut mengandung makna bahwa pengawasan DPD tersebut bukan merupakan suatu tugas atau kewajiban yang harus dijalankan, tetapi frase "dapat" tersebut dimaknai sebagai sesuatu yang bersifat fakultatif, bukan imperatif, karena dapat dilakukan apabila keadaan memungkinkan. *Ketiga*, ketentuan tersebut memosisikan DPD sebagai subordinasi dari DPR. Sebaliknya, DPR diposisikan sebagai institusi politik yang sangat dominan atau berkuasa di dalam proses penegakkan hukum, karena semua hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD harus disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Peraturan organik lainnya sebagai pelaksana UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur demikian. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-

undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.

Pengawasan sebagaimana dimaksud adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang.²⁴⁷ Yang dimaksud DPD dapat melakukan pengawasan tersebut adalah :

- a. DPD menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.
- b. DPD dapat meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu.
- c. DPD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu.
- d. DPD mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring/pemantauan atas pelaksanaan undang-undang.

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas tidak dapat mendukung proses penegakkan hukum dan juga penegakkan keadilan, karena salah satu DPD tidak memiliki “senjata” (kewenangan) pengawasan yang kuat. DPD tidak memiliki hak interpelasi, hak angket dan menyatakan pendapat seperti halnya DPR yang sangat

²⁴⁷ Rumusan Pasal 248 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Lihat pula Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

menentukan untuk hasil pengawasan yang terdapat penyimpanan.

Implementasi terhadap fungsi pengawasan ini dilakukan oleh Panitia *Ad Hoc* dan dapat dilakukan oleh Tim yang dibentuk oleh Panitia *Ad Hoc*, Anggota, Kelompok Provinsi, atau pengelompokan kepentingan lain anggota. Pengawasan tersebut dilaporkan kepada Panitia *Ad Hoc* yang membidangi masalah yang bersangkutan. Hasil pengawasan tersebut dilaporkan oleh Panitia *Ad Hoc* dalam Sidang Paripurna DPD. Dalam Sidang Paripurna tersebut, DPD menugasi Panitia *Ad Hoc* yang membidangi masalah yang bersangkutan untuk menyusun Pertimbangan DPD kepada DPR selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari kerja. Pertimbangan tersebut disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR untuk ditindaklanjuti.²⁴⁸

DPR menerima hasil pengawasan tersebut, setelah itu DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, atau Panitia Khusus untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan undang-undang tersebut. Alat kelengkapan DPR membahas dan mempelajari pertimbangan DPD dalam rapat alat kelengkapan. Untuk keperluan pembahasan dan mempelajari pertimbangan DPD, alat kelengkapan yang bersangkutan dapat mengadakan Rapat Konsultasi dengan alat kelengkapan DPD. Selanjutnya hasil pembahasan tersebut dapat dijadikan bahan Rapat Kerja dan Rapat Dengar Pendapat.²⁴⁹

Apabila DPR tidak menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD, DPD meminta penjelasan kepada DPR. Pimpinan DPD mendapat

²⁴⁸ Lihat Peraturan Tata Tertib DPD.

²⁴⁹ Lihat Peraturan Tata Tertib DPR.

penjelasan secara tertulis dari Pimpinan DPR. Penjelasan tersebut disampaikan oleh Pimpinan DPD kepada seluruh Anggota dalam Sidang Paripurna. Kemudian DPD menyampaikan jawaban atas penjelasan DPR Pembahasan dan penyelesaian terhadap jawaban DPD atas penjelasan DPR tersebut berlaku juga terhadap kewenangan dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU yang menjadi wewenang DPD.²⁵⁰

Terlihat jelas bahwa kewenangan DPD di bidang pengawasan hanya memberikan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Hal ini jelas bukan sesuatu yang dapat dipaksakan.²⁵¹ Menurut Ginandjar Kartasasmita, mengingat semua hasil kerja DPD bermuara di DPR, maka semua terpulang kepada DPR akan diapakan hasil kerja DPD tersebut.²⁵² Itu dapat diabaikan tanpa mempunyai sanksi apapun, baik hukum maupun politis.²⁵³

Kekuasaan DPD di bidang pengawasan ini tidak memberikan harapan baru dalam membangun sebuah paradigma pengawasan modern, yang sebetulnya bisa memperbaharui paradigma pengawasan konservatif yang pernah dilakukan pada rezim Orde Baru. Dengan melihat kekuasaan yang diberikan konstitusi kepada DPD maka dapat dikatakan bahwa pengawasan yang dimiliki oleh DPD hanya bersifat formal prosedural, itupun hanya

²⁵⁰ Lihat Peraturan Tata Tertib DPD.

²⁵¹ Reni Dwi Pumomowati, "*Menyoal Anggota DPD*", www.kompas.com, diakses pada tanggal 24 Agustus 2006.

²⁵² www.hukum-online.com "*Tinjau Ulang Sistem Bikameral Yang Setengah Hati*", diakses pada tanggal 28 Agustus 2006.

²⁵³ Reni Dwi Pumomowati, "*Menyoal Anggota DPD*", *Loc. Cit.*

menyangkut pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu.²⁵⁴

Secara substansial, DPD tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi kebijakan-kebijakan pemerintah secara langsung, yang terkait dengan pelaksanaan undang-undang tertentu bagi kepentingan daerah-daerah. Paradigma pengawasan seperti ini dapat diperkirakan tidak akan mendatangkan manfaat dalam mekanisme *check and balance*, setidaknya terhadap pemerintah yang melaksanakan undang-undang itu.²⁵⁵

Lemahnya fungsi pengawasan DPD dapat mendorong dan membiarkan lemahnya peranan dan fungsi kritis korektif anggota-anggota DPD dalam melakukan fungsi pengawasan secara profesional. Kondisi ini sebaliknya juga bisa mendorong dan membiarkan DPR dan pars anggotanya lebih bergairah dan berperan secara maksimal dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap lembaga eksekutif dan yudikatif.²⁵⁶

DPD dengan mengemban fungsi pengawasan yang terbatas itu, diperkirakan, pemerintah yang bertugas melaksanakan semua undang-undang, khususnya undang-undang yang berhubungan dengan kepentingan daerah semakin dimungkinkan untuk tidak melaksanakan undang-undang itu sebagaimana mestinya. Selain itu, DPD tidak berhak mengawasi pelaksanaan undang-undang di luar ketentuan Pasal 22D ayat (3). DPD juga tidak berhak mengajukan usul perubahan terhadap undang-undang yang terkait di dalam ketentuan Pasal 22D ayat (2). Ini merupakan kelemahan mendasar yang

²⁵⁴ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *"Dewan Perwakilan Daerah...", Loc.Cit*

²⁵⁵ *Ibid*, Hlm.132

²⁵⁶ *Ibid*.

dibuat oleh MPR saat melakukan perubahan UUD 1945.²⁵⁷ Lemahnya peran DPD sebagai perwakilan daerah mengaburkan paradigma kedaulatan rakyat dan *check and balances* dalam kehidupan konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia.

Pemerintah yang memang selalu lebih unggul dan lebih berkuasa dalam penyelenggaraan negara, sesuai dengan sistem pemerintahan presidensiil, tidak memiliki "lawan politik" atau *counterpart* yang seimbang dengan DPD. Dominasi dan monopoli pemerintahan negara selalu berada di tangan eksekutif. Tidak bisa dihindari, bahwa dalam sistem presidensiil di sebuah negara yang baru mengembangkan budaya demokrasi, misalnya Indonesia, apa yang disebut dengan *glorification of executive*, atau pemerintah yang paling mengetahui atau menguasai banyak hal, dapat saja mengabaikan hasil pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah.²⁵⁸

Makna keberadaan DPD selalu terkait dengan keberadaan DPR, sebagaimana terlihat dalam hubungan kerja kedua lembaga tersebut di mana semua tugas dan wewenang DPD tidak selesai dalam dirinya, tetapi selalu menyambung dengan tugas dan wewenang DPR. Dalam hal legislasi, pengawasan dan pertimbangan, muara akhir dari segala tugas dan wewenang yang diproses dalam DPD adalah di DPR. Selain keterkaitan organiknyanya terlihat dalam hubungan kerja semacam itu.²⁵⁹

Berdasarkan fakta-fakta yuridis dan penelusuran pemikiran-pemikiran yang berkembang mengenai fungsi DPD, perlu dipahami beberapa teori demokrasi, teori

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.*, Hlm.132-133

²⁵⁹ Robert Endi Jaweng, "*Mengenal DPD...*, *Op. Cit.*, Hlm. 96

kekuasaan, perwakilan, hukum dan konstitusi yang terkait dengan DPD sebagai lembaga negara yang penting dalam sistem parlemen Indonesia, yaitu bahwa sangat besar pengaruh politik terhadap hukum, terutama hukum tata negara, sehingga para pembentuk konstitusi menjadikan konstitusi tersebut sebagai instrumen untuk menggariskan kewenangan-kewenangan lembaga-lembaga negara secara pasti.

Implikasi politik yang akan timbul dari alasan keberadaan DPD yang dimaksud untuk memperkuat integrasi bangsa dapat menimbulkan persoalan baru, jika ternyata perjuangan anggota-anggota DPD untuk memajukan daerah-daerahnya masing-masing itu tidak berhasil. Jika fungsi dan peran DPD yang sangat terbatas itu tidak ditinjau kembali, maka proses penguatan integrasi bangsa hanya merupakan sebuah harapan politik kosong. Permasalahan tersebut akan bertambah kompleks jika pemerintah tidak berpegang teguh pada komitmennya untuk membangun dan memajukan semua daerah secara lebih adil dan merata.²⁶⁰

Menurut Didik J. Rachbini dalam Dian Puji N. Simatupang menyatakan bahwa pemerintah terlalu kuat dalam sistem kekuasaannya, sehingga tidak memungkinkan pertumbuhan alternatif pemikiran yang bersifat korektif untuk memperbaiki kesadaran kolektif (*collective consciousness*) dari kaum teknokrat di dalam pemerintahan.²⁶¹

Mudah dimengerti, jika ada keraguan terhadap kemampuan demokrasi melalui sistem perwakilan dalam

²⁶⁰ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "Dewan Perwakilan Daerah...", *Op. Cit.*, Hlm. 42-43

²⁶¹ Dian Puji N. Simatupang, "Determinan Kebijakan Anggaran...", *Op.Cit.*, Hlm. 111

mewujudkan demokrasi. Keraguan tersebut bersumber dari kenyataan, bahwa betapa sulitnya memastikan apakah keinginan dan kepentingan rakyat benar-benar sesuai dengan yang disuarakan oleh wakil-wakil di lembaga perwakilan untuk selanjutnya dilaksanakan oleh pemerintahan.²⁶² Jadi, penerapan demokrasi perwakilan dalam hal ini khususnya DPD sedang mengalami situasi dilematis. Pada satu sisi sistem perwakilan merupakan suatu keharusan, dan sebaliknya pada sisi lain ternyata amat rentan dari tindakan penyelewengan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sistem perwakilan hanya sebuah alat untuk mendekati derajat demokrasi yang lebih baik. Sebab demokrasi perwakilan di Indonesia khususnya dalam hal ini DPD belum berhasil memperjuangkan kepentingan rakyat, bukan semata-mata karena kegagalan wakil-wakil rakyat yang duduk di DPD, tetapi juga karena sistem politik dan ketatanegaraan yang tidak memungkinkan untuk para wakil rakyat bisa melaksanakan fungsinya secara maksimal.

Fungsi pengawasan DPD yang sangat terbatas tersebut menjadi sebuah dilema, dimana DPD tidak dapat menjadi kekuatan penyeimbang (*countervailing power*) oleh daerah terhadap pusat maupun terhadap lembaga negara seperti Presiden dan DPR. Dalam konteks pengawasan yang ideal DPD harus mampu ikut menciptakan *check and balances* terhadap lembaga lain. Oleh karena itu, DPD harus memiliki kewenangan pengawasan bukan hanya secara prosedural, namun juga secara substansial terhadap kebijak-kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah.

²⁶² John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "Dewan Perwakilan Daerah...", *Op.Cit*, Hlm. 59-60

BAB IV

PENGATURAN HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DENGAN DPR DI MASA DEPAN

A. Eksistensi DPD Dalam Parlemen Indonesia

Keberadaan DPD melahirkan suatu konsep ketatanegaraan baru di Indonesia, dari parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar, menjadi parlemen yang memiliki dua kamar, walaupun konsep bikameralismenya masih dipertanyakan karena ketidakseimbangan wewenang antara DPR dan DPD, serta keberadaan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga yang berdiri sendiri secara permanen, walaupun keanggotaannya terdiri dari Anggota DPR dan Anggota DPD.

Mekanisme hubungan pusat dan daerah cenderung menganut sentralisasi kekuasaan dan pengambilan keputusan yang kurang sesuai dengan kondisi geografis dan demografis. Keadaan ini menghambat penciptaan keadilan dan pemerataan hasil pembangunan dan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Selain itu pengembangan kualitas sumber daya manusia dan sikap mental serta kaderisasi pemimpin bangsa tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pola sentralistik dan neo-feodalistik mendorong mengalirnya sumber daya manusia yang berkualitas ke pusat sehingga kurang memberi kesempatan pembangunan sumber daya manusia di daerah. Akibatnya terjadi kaderisasi dan corak kepemimpinan yang kurang memperhatikan aspek akseptabilitas dan legitimasi.²⁶³

Menurut Maswardi Rauf dalam John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri berpendapat bahwa tuntutan

²⁶³ *Ibid*, Hlm. 6

pembentukan DPD merupakan salah satu usaha untuk menghasilkan pemerintahan yang lebih demokratis mengingat beragamnya kepentingan dan kondisi daerah-daerah di Indonesia. Indonesia adalah salah satu negara di dunia yang mempunyai tingkat heterogenitas yang tinggi. Meskipun tidak merupakan persyaratan tegaknya demokrasi, DPD dianggap sebagai lembaga yang dapat mewakili arti yang sangat penting karena pemerintah pusat dalam NKRI memainkan peranan yang sangat penting dalam dunia politik Indonesia.²⁶⁴

Perlu di sadari, potensi daerah berbeda-beda. Ada daerah yang memiliki *financial resources* yang cukup bahkan banyak, tetapi kekurangan pada unsur lain seperti *human resources* baik ditinjau dari jumlah maupun mutu. Ada pula daerah yang dalam keadaan sebaliknya memiliki *human resources* yang memadai tetapi kurang pada *financial resources*. Bahkan mungkin ada daerah yang memiliki dengan cukup kedua sumber tersebut atau kurang untuk kedua-duanya. Apabila tidak diatur secara nasional akan dapat terjadi ketidakseimbangan antara daerah yang satu dan yang lain maupun antara daerah dengan pusat. Kalau ini terjadi, maka secara kebangsaan akan mengganggu tujuan nasional karena akan terjadi ketidakseimbangan ini akan menjadi hambatan mencapai secara bersama tujuan dan cita-cita nasional berbangsa dan bernegara.²⁶⁵

Untuk mempercepat pembangunan daerah-daerah, diperlukan lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, antardaerah dan antara pusat dengan daerah secara adil dan seimbang. Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih

²⁶⁴ *Ibid*, Hlm. 40

²⁶⁵ Bagir Manan, "*Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*", Yogyakarta: UII Press. 2003, Hlm. 46-47

mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, sehingga dapat membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional.²⁶⁶

Dibentuknya DPD saat ini karena trauma masa lalu dan untuk menghindari rezim lalu yang dianggap buruk. Keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk:²⁶⁷

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan kepentingan daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Menurut Ramlan Surbakti, sekurang-kurangnya ada lima alasan negara Indonesia mengadopsi dua lembaga perwakilan yang masing-masing mewadahi jenis keterwakilan berbeda yaitu:²⁶⁸

1. Lembaga perwakilan pada dasarnya harus mencerminkan tiga jenis keterwakilan: penduduk, ruang (daerah), dan deskriptif, khususnya berbagai kelompok masyarakat yang dalam proses

²⁶⁶ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *"Dewan Perwakilan Daerah...", Op.Cit.*, Hlm. 41

²⁶⁷ *Ibid*, Hlm. 42

²⁶⁸ Ramlan Surbakti, Ramlan Surbakti, *"Menuju Demokrasi Konstitusional...", Op. Cit.*, Hlm. 45-46

- pemilihan berada dalam posisi *underrepresented*. Asumsi yang mendasari keterwakilan daerah adalah adanya keterkaitan kultural, historis, ekonomi, dan politik antara, penduduk dan ruang yang sangat erat.
2. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang, dan terlampau besar terkonsentrasi di pulau jawa.
 3. Dari segi geo politik, Indonesia merupakan negara kepulauan yang demi tujuan pertahanan dan eksistensinya lebih tepat mengadopsi bentuk negara kesatuan (*unitary state*). Tetapi, dari segi sosio-kultural, Indonesia adalah masyarakat majemuk yang secara horizontal memiliki wilayahnya sendiri, sehingga demi penghormatan terhadap budaya lokal dan aspirasi kedaerahan, lebih tepat untuk mengadopsi bentuk negara federal. Kedua karakteristik dan kebutuhan ini dapat dirumuskan dengan mengadopsi bentuk negara kesatuan dengan semangat federalisme alias otonomi daerah yang sangat luas.
 4. Sejarah Indonesia sejak kemerdekaan menunjukkan betapa aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yang tampak tidak hanya ada pada sejumlah pemberontakan daerah tetapi juga ada pada pluralisme daerah otonom, seperti adanya daerah istimewa dan otonomi khusus.
 5. Aspirasi daerah selama ini diwadahi melalui Utusan Daerah di MPR dan menjadi salah satu pertimbangan dalam penentuan lingkup dan besaran daerah pemilihan anggota DPR (setiap kabupaten/kota dan kecamatan, berapapun

jumlah penduduknya, terjamin untuk mendapat minimal satu kursi). Cara tidak hanya kurang efektif mengakomodasi kepentingan daerah tapi juga kurang adil dari segi konversi suara menjadi kursi "harga" kursi DPR di luar Jawa jauh lebih rendah dari pada di pulau Jawa.

Menurut Bagir Manan, bagi Indonesia ada beberapa pertimbangan menuju sistem dua kamar:²⁶⁹

1. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *check and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat, dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan Utusan Golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi Pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, dan menghindari disintegrasi.
4. Setup dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR.

²⁶⁹ Bagir Manan, *"Teori dan Politik...", Op. Cit*, Hlm. 58-59

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, maka, sudah saatnya rakyat di daerah disapa tentang apa yang ada di dalam hati nuraninya, mulai dari yang tinggal di pulau-pulau terpencil, lembah-lembah dalam, juga pegunungan tinggi, bahkan korban penggusuran, konflik sosial dan pengungsi, terwakili kepentingannya.²⁷⁰

Kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasa warsa terakhir.²⁷¹ Namun hal itu masih jauh dari harapan, karena peran DPD sangat minim, padahal prosedur pemilihan anggotanya justru sangat rumit dan sulit. Seseorang baru dapat menjadi anggota DPD apabila ia benar-benar tokoh yang dikenal luas di daerahnya dan bukan orang partai sehingga benar-benar dapat dikenal di luar konteks mesin politik yang bernama partai.²⁷² Dengan legitimasi yang besar dari konstituennya, sangatlah wajar bila harapan masyarakat kepada para anggota DPD pun sangat besar, utamanya dalam memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat nasional.²⁷³

Hasil ideal dari proses demokrasi yang lebih demokratis, yang menempatkan wibawa politik anggota-anggota DPD lebih terlegitimasi karena dipilih dengan sistem distrik telah berhasil menempa harga diri anggota-

²⁷⁰ Indra J Piliang, "*Negarawan Rakyat, Rakyat Negarawan*". www.polarhome.com diakses pada tanggal 28 November 2006.

²⁷¹ Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral...*", *Op.Cit*, Hlm. 5

²⁷² Jimly Asshiddiqie, "*Konsolidasi Naskah UUD 1945...*", *Op.Cit*, Hlm. 32

²⁷³ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah...*", *Op.Cit*, Hlm. 106

anggota DPD secara moral.²⁷⁴ Jadi, sebenarnya DPD merupakan lembaga yang bergengsi dan prestisius. Akan tetapi, hal tersebut tidak sesuai dengan perannya yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR dalam urusan-urusan legislasi.

Dilema ketatanegaraan ini secara tidak sadar telah memunculkan ketidakadilan politik yang dialami oleh anggota-anggota DPD. Pada titik inilah, telah terjadi proses pelemahan peran daerah-daerah dalam perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara diametral, ini bertentangan dengan watak otonomi daerah dan semangat reformasi yang menghendaki adanya kehidupan politik yang dibangun dan digerakkan dari bawah secara demokratis dan bertanggungjawab.²⁷⁵

DPD dituntut harus mampu membenahi diri baik secara institusional maupun secara, kapasitas personal anggota DPD. Walaupun dengan kewenangan yang terbatas saat ini, DPD diharapkan mampu memaksimalkan fungsi pengawasan terhadap, jalannya agenda-agenda demokratisasi dalam rangka mewujudkan *good and clean government*.

Penguatan eksistensi DPD dalam otonomi daerah justru mendorong terciptanya keseimbangan dalam pelaksanaan otonomi daerah. DPD juga diharapkan mampu melakukan inovasi dan terobosan politik. Diantaranya DPD bisa memaksimalkan komunikasi politik antara anggota DPD dengan masyarakat, meningkatkan peran politiknya sehingga mampu mempengaruhi kebijakan publik agar berpihak kepada rakyat dan

²⁷⁴ *Ibid*, Hlm. 155

²⁷⁵ *Ibid*.

mengawasi jalannya agenda pemberantasan korupsi yang menjadi tuntutan publik masyarakat.²⁷⁶

Idealnya untuk mengoptimalkan fungsi dan kewenangan DPD, maka setidaknya harus ada upaya-upaya strategis dan sistematis untuk melahirkan pikiran-pikiran yang relevan dan rasional mengenai peningkatan fungsi dan kewenangan DPD. Jika fungsi dan kewenangan DPD seperti yang sekarang ini dibiarkan, maka kinerja dan produktifitas DPD kurang memberikan harapan dan manfaat bagi rakyat dan daerah.²⁷⁷

Eksistensi DPD sebagai sub-ordinasi DPR terlihat pada Pasal 7C yang berbunyi: "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat". Pasal ini memperlihatkan seolah-olah DPD tidak begitu penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketentuan tersebut bermakna bahwa hanya DPR yang tidak dapat dibekukan atau dibubarkan, sedangkan DPD dapat saja dibekukan atau dibubarkan. Padahal antara DPR dan DPD adalah sama-sama lembaga perwakilan pada, kedudukan sederajat sebagai lembaga negara dan tidak saling membawahi. Bahkan ditinjau dari sisi legitimasi demokrasi, anggota DPD memiliki legitimasi yang kuat, karena dipilih langsung oleh rakyat tanpa melalui Partai Politik.

Kelemahan DPD lainnya dapat dilihat pada Pasal 11 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

1. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perjanjian dan perdamaian dengan negara lain.
2. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*, Hlm. 151

mendasar bagi kehidupan rakyat dan terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan tersebut di atas secara eksplisit ikut meneguhkan sinyalemen banyak pakar mengenai ketidakseriusan tim amandemen konstitusi untuk mengakomodasi unsur DPD dalam badan legislatif. Bikameralisme setengah hati ditampakkan dalam pasal tersebut yang hanya melibatkan Presiden dan DPR tanpa DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai dan perjanjian internasional.²⁷⁸

Seharusnya, DPD yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR, juga memiliki hak dan kewenangan tak berbeda untuk terlibat dalam pengambilan keputusan sekrusial itu, karena ketika perang dinyatakan oleh seorang Presiden, masyarakat sipil di tingkat lokal pasti akan mendapat akibatnya. Untuk itu, keterlibatan masyarakat di daerah perlu disertakan dalam mengambil keputusan melalui wakil-wakil daerah di DPD. Pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional yang nyata-nyata dikatakan menimbulkan akibat luas jelas bukan aksi sepihak yang harus membawa dampak bagi sekelompok orang di DPR, tetapi melibatkan seluruh anggota warga negara yang tinggal di berbagai daerah lainnya.²⁷⁹

Diskriminasi terhadap DPD juga terdapat dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 14 ayat (2) sehubungan

²⁷⁸ Agus Haryadi, "Bikameral Setengah Hati", <http://www.blogspot.com>, diakses tanggal 6 September 2006.

²⁷⁹ *Ibid.*

dengan pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden yang hanya memperhatikan pertimbangan DPR yang tidak melibatkan DPD. Otoritas ekstensif yang dilakukan DPR pada saat yang sama menumpulkan peran DPD. Hal ini jelas sangat mengkhawatirkan, mengingat prinsip dasar sistem pemerintahan presidensiil yang erat kaitannya dengan mekanisme *check and balance* termasuk dalam MPR sendiri tidak dapat diterapkan dalam kerangka aturan semacam ini.²⁸⁰

Hal yang kurang sama terjadi dalam hal pemilihan anggota BPK yang otoritasnya penuh dimiliki DPR. Sementara DPD, hanya menjadi sekedar pelengkap penderita yang diminta pertimbangannya bila perlu, kondisi ini secara atraktif ditegaskan melalui Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: "Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden".

Pasal tersebut seolah-olah mengalokasikan keberadaan DPD sebatas aksesoris pelengkap demokrasi, tak lebih dan tak kurang. Sementara dalam tinjauan fungsional, keberadaan DPD seakan sama artinya dengan ketidakteradaannya sendiri.²⁸¹

Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Pasal tersebut secara eksplisit menghentikan area kewenangan bagi DPD untuk bisa terlibat akses pengambilan keputusan membentuk undang-undang kepada DPR tanpa

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ibid.*

menyebutkan istilah DPD sekalipun.²⁸² Kalaupun dilibatkan, statusnya hanya terbatas pada ranah-ranah tertentu saja yaitu hanya sebatas mengusulkan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan sebagainya.

Selanjutnya Pasal 20A ayat (1) secara eksplisit menentukan bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan". Ketentuan dalam pasal ini tidak diberlakukan terhadap DPD. Padahal DPD sebagai lembaga perwakilan yang sama dengan DPR seharusnya juga memiliki fungsi-fungsi tersebut sebagai instrumen menentukan kebijakan dan mengawasi pelaksanaan kebijakan publik tersebut.

Lemahnya peran DPD dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut kemudian diperparah lagi dengan peraturan perundang-undangan di bawahnya yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menentukan proses legislasi diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga mengerdikan peran DPD, yang membatasi peran DPD dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hanya pada tahap Pembicaraan Tingkat I.

Jelas sekali terlihat bahwa peran DPD dalam proses legislasi dikurangi. Padahal UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur demikian. Selain itu pembahasan yang dilakukan **sesuai Peraturan Tata Tertib DPR** juga tidak tepat dan tidak etis, karena kewenangan tersebut bukan merupakan kewenangan eksklusif DPR semata, namun juga kewenangan konstitusional DPD. Jadi seharusnya Peraturan Tata Tertib yang mengatur hubungan

²⁸² Reni Dwi Pumomowati, *"Implementasi Sistem Bikameral...", Op.Cit*, Hlm. 8

kewenangan antara DPR dan DPD harus tersendiri berdasarkan kesepakatan hasil kompromi antara DPR dan DPD bukan kesepakatan sepihak seperti itu.

Tidak dapat disangkal, bahwa dalil klasik yang menyatakan bahwa hukum merupakan produk politik, atau paling tidak seperti yang dikatakan oleh Haberman dalam Michel Rosenfeld dan Andrew Arato yang mengatakan ada korelasi yang kuat antara politik dan hukum,²⁸³ termasuk suatu pemikiran radikal yang bersumber dari ajaran hukum kritis (*critical legal studies*) yang menjelaskan, bahwa hukum dapat jatuh ke dalam pengaruh politik, dan norma-norma hukum selalu disesuaikan dengan kepentingan pemegang kekuasaan politik.²⁸⁴

Kelemahan-kelemahan DPD yang diuraikan di atas, secara legal formal memang tidak dapat ditolak karena konstruksinya sudah ditentukan dalam konstitusi. Namun aspek hukum yang menutup peluang penguatan peran DPD tidak serta merta menutup rapat penguatan secara politik. Masih ada celah-celah prosedural untuk menguatkan DPD secara politik, yang nantinya mesti digabungkan dengan berbagai strategi penguatan kelembagaan DPD dan upaya pembentukan bikameral yang lebih efektif.²⁸⁵

Keterbatasan kekuasaan DPD yang telah dipangkas sejak awal justru merupakan sebuah peluang untuk melakukan perubahan. Peluang DPD untuk berperan tidak terletak pada aturan hukumnya, karena memang sejak

²⁸³ Michel Rosenfeld and Andrew Arato (Ed), "*Haberman on Law and Democracy, Critical Exchange*", Berkeley: University of California Press, 1998, Hlm. 2

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ Bivitri Susanti, "*Bukan Sekedar Lembaga...*, *Op.Cit.*, Hlm. 59

awal dibuat untuk mematikan DPD.²⁸⁶ Peluang itu dapat dilakukan tataran operasional. Namun ironisnya, hal tersebut tidak sesuai dengan kenyataan di lapangan, karena jika ditinjau secara kuantitas, *action* DPD sangat tidak produktif, apa lagi jika ditinjau dari kualitas karena DPD memang tidak dapat terlibat jauh dalam kebijakan-kebijakan strategis.

Jauh sebelum diresmikan dan dilantik keanggotaan DPD pada tahun 2004 (awal diisinya keanggotaan DPD), para calon anggota DPD terpilih tampak sudah mulai berkonsolidasi dan mengadakan berbagai pertemuan, baik yang difasilitasi oleh pihak lain maupun atas inisiatif para anggota DPD itu sendiri, untuk membicarakan segala hal yang terkait dengan peran mereka nanti. Dalam Lokakarya Nasional Anggota DPD akhir Juni 2004, isyarat pertama yang mereka sampaikan langsung menohok jantung persoalan yang dianggap sebagai faktor utama yang potensial menghambat peran efektif DPD, yakni mengamandemen kembali UUD 1945 dan merevisi segenap peraturan perundang-undangan terkait yang menjadi dasar legal pengaturan segenap dimensi keberadaan DPD.

Usulan untuk memperluas wewenang DPD hingga sejajar dengan DPR melalui mekanisme amandemen UUD NRI Tahun 1945 bukanlah suatu keputusan yang strategis, paling tidak dalam jangka pendek. Mengapa demikian? Karena harus ada sesuatu kekuatan penekan yang "bergrilya" mengusung wacana amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan mengkonsolidasinya, baik dalam tubuh DPD sendiri maupun DPR. Dikhawatirkan, anggota DPD harus mengeluarkan energi dan waktu yang tidak sedikit

²⁸⁶ *Ibid.*

untuk menggalang perluasan wewenang DPD. Betapa sayangnya kekuatan yang masih "segar" dan idealisme yang masih tinggi menjadi terkuras pada saat anggota DPD berkuat mengurus wewenang yang terpinggirkan tersebut. Masih banyak agenda lain yang bisa menjadi prioritas DPD. Misalnya, mengkritisi revisi Undang-Undang Otonomi Daerah yang mana terkait langsung dengan kepentingan daerah atau bagaimana menyusun suatu desain utama dalam rangka penghapusan, penggabungan, dan pembentukan daerah (RUU Pemekaran Wilayah).²⁸⁷

Desain sistem parlemen dalam konstitusi Indonesia ternyata sudah terlebih dahulu mengebiri peran DPD dengan berbagai batasan. Terlihat jelas bahwa kewenangan DPD sangat tergantung dengan kekuasaan DPR untuk menindaklanjuti kewenangan DPD. Apabila DPR mengabaikan usulan dan pertimbangan dari DPD maka DPD tidak dapat berbuat apa-apa.

Pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan DPD bergantung dari kiprahnya dalam dinamika hubungan antar lembaga negara, khususnya dengan DPR, maka ada beberapa syarat yang harus dipenuhi. *Pertama*, DPD perlu beranjak dari posisi moral, mengingat lembaga itu tidak mempunyai kewenangan legislasi yang kuat. Kemudian, DPD perlu setia kepada amanat awalnya untuk mewujudkan NKRI dengan otonomi daerah yang kuat, serta fungsional. Karena tanpa kepercayaan rakyat, DPD akan sirna. Selain itu, DPD harus merumuskan gagasannya

²⁸⁷ Sarwono Kusumaatmadja, "*Kehendak DPD Mengamandemen UUD*", www.sarwono.net, diakses pada tanggal 28 November 2006.

dengan basis informasi yang kuat dan terpercaya hingga produk DPD mempunyai kesahihan yang tinggi.²⁸⁸

Menurut Bivitri Susanti, ada beberapa hal yang bisa dilakukan DPD untuk bisa mengambil peran signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, DPD bisa menjadi "pintu masuk" bagi partisipasi rakyat dalam pembentukan undang-undang. Individu anggota DPD yang dekat dengan konstituennya dapat dijadikan pintu masuk bagi publik untuk menyampaikan aspirasi yang berkaitan dengan soal daerah. *Kedua*, DPD juga bisa mendorong adanya transparansi dalam kinerja parlemen secara keseluruhan. Caranya, dengan memanfaatkan peluang dalam proses legislasi yang memungkinkan adanya masukan tertulis dalam berbagai tahap pembahasan antara DPD dan DPR. Dokumen tertulis itu bisa menjadi pembuka untuk transparansi. *Ketiga*, bahwa DPD berpotensi bisa menjadi kekuatan politik penyeimbang DPR melalui wewenangnya dalam memberikan pertimbangan kepada DPR.²⁸⁹

Pada tataran operasional, setiap, anggota DPD dipilih oleh rakyat secara langsung mewakili Provinsi tertentu.²⁹⁰ Itu artinya bahwa DPD memiliki legitimasi demokrasi yang sangat kuat. Dalam kerangka perwakilan, sesungguhnya setiap anggota DPD memiliki fungsi yang sama dengan partai politik. Fungsi tersebut lebih bersifat kewilayahan, berbeda dengan partai politik yang berdasarkan pilihan

²⁸⁸ <http://www.hukum.online.com>, "Kekuatan DPD Datang dari Keterbatasan", diakses pada tanggal 21 Desember 2006.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Jenadjri M Gaffar, "Kesediaan Memperhatikan Pandangan DPD" <http://www.fisikal-dekeu.go.id>, diakses pada tanggal 25 November 2006.

politik. Maka anggota DPD juga memiliki fungsi komunikasi, agregasi, dan artikulasi.²⁹¹

a. Bidang Legislasi

DPD perlu memberikan penekanan pada program legislasi, karena kinerja DPD akan diukur seberapa besar usaha DPD dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah. Aspirasi masyarakat dan daerah tersebut diantaranya akan tercermin dari kebijakan-kebijakan nasional yang dituangkan dalam undang-undang. yang dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat dan daerah.

Untuk mewujudkan peran yang lebih bagi DPD, perlu ada komunikasi politik intensif dengan konstituennya. Komunikasi ini seharusnya berupa dialog yang diikuti dengan pertanggungjawaban dalam menindaklanjuti aspirasi konstituennya. Legitimasi DPD memang kuat sebagai modal awal, maka seorang anggota DPD harus mengandalkan perannya dengan bertumpu pada nilai dan demokrasi politik yang demokratis dan egaliter. Secara mandiri atau bersama-sama. anggota DPD bisa menjadi penggerak politik antara lain untuk menggulirkan evolusi kelembagaan dimana, DPD bisa meraih berbagai kewenangan legislatif sehingga DPD bisa menjelma kemudian sebagai semacam Senat.²⁹²

Fungsi komunikasi ini merupakan alas untuk mengkomunikasikan kebijakan-kebijakan kepada masyarakat. Terkait dengan identitas anggota DPD sebagai representasi daerah, maka kebijakan utama yang akan dikomunikasikan adalah kebijakan yang terkait

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah...*, *Op.Cit*, Hlm. 150

dengan kepentingan daerah seperti masalah-masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengeolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.²⁹³

Komunikasi yang efektif adalah komunikasi dua arah. Dengan demikian di samping anggota DPD mengkomunikasikan kebijakan nasional kepada konstituennya di daerah, juga mendapat masukan dari masyarakat tentang kebijakan tersebut. Masukan yang disampaikan oleh masyarakat di daerah kepada anggota DPD tentang kebijakan nasional yang diambil juga terkait dengan fungsi agregasi. Dalam fungsi ini anggota DPD menampung, menghimpun, dan mengkristalisasikan aspirasi daerah, baik yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan nasional yang telah dibuat, maupun untuk pembuatan kebijakan yang akan datang. Untuk itu anggota DPD harus selalu menjamin komunikasi dengan konstituennya di daerah.²⁹⁴

Fungsi komunikasi dan fungsi agregasi ini berujung pada fungsi artikulasi, yaitu menyalurkan aspirasi masyarakat untuk menjadi kebijakan nasional. Fungsi artikulasi ini terkait dengan fungsi DPD sebagai lembaga parlemen. Fungsi itu antara lain, mengusulkan RUU tertentu kepada DPR, ikut membahas RUU tertentu, memberikan pertimbangan atas RUU tertentu, dan melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu.²⁹⁵

Batasan pengusulan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan atas RUU tertentu tidak perlu dimaknai

²⁹³ Jenadjri M Gaffar, "*Kesediaan Memperhatikan...*", *Loc. Cit.*

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*

bahwa DPD tidak dapat melaksanakan fungsi-fungsi tersebut terkait dengan RUU selain yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945. Tetapi karena DPD adalah perwakilan daerah, maka memang sebaiknya DPD memfokuskan perhatiannya terhadap RUU yang terkait dengan masalah daerah. Hal ini juga berlaku pada fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang.²⁹⁶

Implementasi fungsi komunikasi, agregasi, dan artikulasi tersebut harus disertai dengan penguasaan *pets daerah* yang mendeskripsikan sejumlah permasalahan, baik dalam bidang sosial, ekonomi, politik dan budaya, dan potensi daerah, antara lain: mengenai kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, infrastruktur dan sumber daya alam, maka semua anggota DPD dapat memiliki data riil mengenai daerah yang diwakilinya. Dengan begitu, maka keterlibatan para anggota DPD dalam membuat undang-undang tertentu, terutama yang terkait langsung dengan kepentingan daerah bisa dioptimalkan. Menyangkut hal ini, sebenarnya DPD bisa memfungsikan diri sebagai "rumah aspirasi untuk mengagregasikan, menginventarisasi, mengidentifikasi, memformulasi dan mengartikulasikan seluruh aspirasi daerah secara lebih fungsional dan bermakna."²⁹⁷

Penyerapan aspirasi dari daerah-daerah yang dilakukan oleh para anggota DPD dalam melaksanakan fungsi legislatifnya harus dilihat dalam perspektif sebuah proses pembuatan undang-undang yang dilakukan secara demokratis. Dalam konteks ini, rakyat di daerah, juga komunitas-komunitas masyarakat dan

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah...*, *Op. Cit.*, Hlm. 164-165

pemerintah daerah harus diminta pendapatnya dan dimotivasi sikap politiknya untuk memberikan masukan yang realistis agar mereka dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik, setidaknya secara substantial. Dengan mekanisme demokrasi seperti itu, maka semua komponen strategis yang ada di daerah merasa dilibatkan dan didengar aspirasinya.²⁹⁸

Mekanisme pembuatan undang-undang yang terutama untuk kepentingan daerah seperti ini tentu akan sangat menentukan penguatan legitimasi undang-undang, setidaknya dari dua perspektif, yaitu perspektif sosiologis dan filosofis. Dengan demikian, undang-undang tersebut mempunyai daya dorong, sehingga, penerapannya dapat mencapai yang cukup berkualitas untuk menggodok dan menyiapkan sejumlah RUU yang dianggap penting.²⁹⁹

Mengingat bahwa fungsi DPD dalam hal legislasi bergantung kepada DPR, maka sebaiknya DPD lebih menekankan pada kualitas materi muatan RUU yang diusulkan, sesuai dengan hasil dari komunikasi dan agregasi aspirasi masyarakat daerah. Hal ini akan menguatkan dukungan daerah terhadap anggota DPD dan meningkatkan legitimasi serta kewibawaan anggota DPD.³⁰⁰

Sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan komunikasi, agregasi dan artikulasi dalam upaya memperkuat peran DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi, yaitu: dengan memfokuskan perhatian pada keberadaan naskah akademik dalam pengusulan rancangan undang-undang oleh DPD. Sebelumnya

²⁹⁸ *Ibid*, Hlm.165-166

²⁹⁹ *Ibid*, Hlm. 166

³⁰⁰ Jenadji M Gaffar, "Kesediaan Memperhatikan ..., *Loc. Cit.*

naskah akademik tidak diwajibkan oleh UU No. 10 Tahun 2004, namun setelah undang-undang tersebut dicabut dan diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011, maka setiap RUU wajib disertai naskah akademik yang diajukan oleh DPD kepada DPR. Naskah akademik ini dapat dilihat manfaatnya dari dua aspek, yaitu aspek *proses* dan aspek *substansi*.³⁰¹

Aspek *proses*, yaitu pembuatan naskah akademik dapat digunakan untuk lebih banyak mendapatkan pandangan masyarakat, dengan memaksimalkan peran DPD sebagai lembaga perwakilan yang mempunyai basis konstituensi yang lebih jelas dalam hal wilayah, yaitu provinsi. Hal ini juga sejalan dengan prinsip demokrasi yang menuntut hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan undang-undang. Apabila DPD memaksimalkan unsur partisipasi publik dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang. DPD dapat dilihat sebagai lembaga yang mampu menjadi fasilitator bagi partisipasi masyarakat, yang selama ini didambakan.³⁰²

Aspek *substansi*, yaitu dengan adanya naskah akademik sangat membantu DPD dalam memperjuangkan substansi yang dianggap pokok perlu masuk dalam rancangan undang-undang. Naskah akademik juga akan membantu dalam, pembuatan Daftar Inventaris Masalah (DIM) sebagai alai pembahas dengan DPR. Memang hasilnya nanti banyak tergantung pada keputusan DPR dan Pemerintah sesuai dengan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945. Walaupun begitu, paling tidak DPD dapat mempergunakan metode-metode hubungan masyarakat ("*humas/public relation*) untuk terus

³⁰¹ Bivitri Susanti, "*Bukan Sekedar Lembaga...*, Loc. Cit.

³⁰² *Ibid.*

mengkomunikasikan diskusi yang terjadi selama pembahasan dengan DPR. Dengan demikian pembahasan dibawa ke ruang publik. Masyarakat kemudian dapat menilai sendiri seberapa maksimal DPD memperjuangkan masyarakat dan seberapa responsif DPR terhadap masukan yang diberikan DPD. Dengan asumsi DPD telah mendapat simpati masyarakat karena proses penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang yang partisipatif.³⁰³

b. Bidang Pengawasan

Fungsi pengawasan juga merupakan fungsi penting yang dimiliki DPD selain fungsi legislasi, oleh karena itu fungsi *legislative control* yang seharusnya dimiliki oleh DPD sebagai lembaga negara, seharusnya merupakan pengawasan yang efektif, terukur dan mencapai sasaran. Bobot pengawasan itu sendiri sangat menentukan hasil temuan terhadap kualitas pelaksanaan undang-undang maupun kebijakan pembangunan secara menyeluruh. Jadi karakter pengawasan bukan suatu yang terjebak dalam dimensi gramatikal, tetapi pengawasan sebagai suatu proses manajemen politik dan manajemen kebijakan publik harus memiliki paradigma yang jelas. Artinya, siapa yang berwenang dan berkewajiban melaksanakan pengawasan, siapa yang diawasi, dan siapa yang ditemukan di dalam proses pengawasan itu.³⁰⁴

Upaya peningkatan fungsi pengawasan tersebut maka pengawasan yang ideal yang harus dimiliki oleh DPD adalah pengawasan proseodural yang bersifat

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah...*, *Op.Cit*, Hlm. 173

aktif, bukanlah statis bahwa tanpa ada kasus tertentu sehubungan dengan pelaksanaan undang-undang, misalnya undang-undang tersebut secara prosedural keadilan yang seharusnya dirasakan oleh daerah-daerah, maupun oleh rakyat, maka DPD harus mengingatkan pemerintah mengenai hal itu.³⁰⁵

Pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang merupakan salah satu cara agar tujuan dari aturan yang diberlakukan tercapai. Pengawasan memastikan bahwa perilaku yang ditentukan aturan benar-benar menghasilkan dampak yang diinginkan. Seberapa optimal peran aktor pelaksana undang-undang (individu maupun institusi) menjalankan peraturan, dipengaruhi pula oleh proses pengawasan. DPD dalam upaya melaksanakan fungsi pengawasannya telah merumuskan dan menuangkan kewenangan mengawasi pelaksanaan undang-undang dalam suatu pedoman tersendiri.³⁰⁶ Upaya tersebut merupakan langkah maju yang harus didukung.

Secara umum, latar belakang pentingnya pedoman pengawasan DPD atas pelaksanaan undang-undang tertentu antara lain:³⁰⁷

1. DPD merupakan lembaga negara yang keberadaannya mewakili aspirasi masyarakat daerah. Harapannya kepentingan masyarakat daerah terwakili dalam tataran perumusan maupun pengambilan kebijakan tingkat nasional.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ Ronald Rofiandri, "Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang A La DPD", <http://www.parlemen.net>, diakses pada tanggal 21 Desember 2006.

³⁰⁷ *Ibid.*

2. Salah satu hal yang terkait dengan aspirasi masyarakat dan daerah adalah berlangsungnya pengawasan terhadap pelaksanaan tugas pemerintah. Hal itu berdasarkan pemikiran bahwa tugas dan tanggung jawab pemerintah menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, termasuk di dalamnya melaksanakan setiap undang-undang. Dalam menjalankan amanat undang-undang, pemerintah diharapkan dapat melaksanakan secara konsisten dan konsekuen agar tujuan dibentuknya undang-undang dapat diwujudkan.
3. Agar pelaksanaan undang-undang tersebut dapat berjalan optimal dan mengarah pada pencapaian tujuan, diperlukan adanya pengawasan oleh berbagai pihak, baik oleh penyelenggara negara yang lain maupun oleh masyarakat. Berkaitan dengan itu, DPD sebagai lembaga negara yang menyelenggarakan, sebagian kekuasaan negara telah diberi wewenang oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk melakukan pengawasan, atas pelaksanaan undang-undang tertentu.
4. Pengawasan DPD atas pelaksanaan undang-undang tertentu merupakan perwujudan amanat UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan kristalisasi aspirasi masyarakat. Di sisi lain diharapkan dapat meningkatkan peran politik DPD, secara kelembagaan maupun individual anggotanya. Nantinya, peran tersebut dapat memperkuat legitimasi awal lembaga, DPD yang diperoleh dari sifat keanggotaannya yang merupakan produk pemilihan secara langsung dan independen.

Mencoba memahami konsep pengawasan DPD atas pelaksanaan undang-undang tertentu (undang-

undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pajak, pelaksanaan APBN, pendidikan, dan agama) tersebut cukup menguras perhatian. Dalam pedoman pengawasan, pengertian pengawasan mencakup 17 (tujuh belas) definisi dari berbagai metode pendekatan antara lain manajemen. Sosio-politik, hingga pengawasan yang menitik beratkan aspek yuridis dari pelaksanaan undang-undang. Ruang lingkup pengawasan itu sendiri mencakup undang-undang bidang tertentu sebagaimana dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Ada enam objek pengawasan yaitu antara lain:³⁰⁸

1. Materi undang-undang;
2. Sosialisasi undang-undang;
3. Pelaksanaan undang-undang;
4. Hambatan/kendala dalam pelaksanaan undang-undang.
5. Respon masyarakat terhadap, pelaksanaan undang-undang; dan
6. Dampak pelaksanaan undang-undang.

Tidak ada penjelasan secara rinci mengenai metode perumusan dan analisis dalam mengkritisi objek pengawasan. Apakah pelaksanaan undang-undang sebagai salah satu objek pengawasan mencakup badan pelaksana undang-undang bersangkutan atau mungkin secara lebih luas kelompok pemangku kepentingan (*stakeholder*). Dari sekian banyak pengaturan yang termuat dalam pedoman pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu saat ini, terdapat satu bab khusus yang memandang perlunya norma pengawasan, bahkan dijalankan dengan mengacu pada

³⁰⁸ *Ibid.*

Kode Etik DPD. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu memiliki karakteristik khusus yang membutuhkan perlakuan tersendiri agar sesuai dengan situasi pengawasan serta mengarah pada pencapaian tujuan secara optimal. Untuk itu penting adanya penekanan pada aspek-aspek tertentu sebagai pengembangan Kode Etik DPD khusus dalam pelaksanaan pengawasan.³⁰⁹

Menindaklanjuti pertimbangan tersebut, anggota DPD menyusun norma pengawasan yang sifatnya menambah dan memperkuat Kode Etik DPD antara lain:³¹⁰

- a. Menghindarkan diri dari penggunaan/pemanfaatan semua fasilitas yang diberikan atau yang disiapkan oleh pihak yang tengah diawasi atau dari pihak-pihak lain yang diduga atau patut diduga terkait dan berkepentingan dengan, objek dan hasil pengawasan, termasuk penginapan, kendaraan, konsumsi dan hiburan; dan
- b. Tidak menerima barang, baik langsung maupun tidak langsung dari pihak yang tengah diawasi atau dari pihak lain yang diduga atau patut diduga terkait dan berkepentingan dengan objek dan hasil pengawasan.

Upaya-upaya penguatan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD tersebut masih harus dibuktikan oleh anggota DPD. Sejauh mana komitmen yang telah disepakati dijalankan secara konsisten menjadi ukuran tersendiri dalam mendewasakan dan menegakkan wibawa kelembagaan. Jangan sampai masyarakat melihat semangat tinggi DPD hanya dikarenakan lembaganya yang "baru", ingin menjejat simpati publik

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

yang merasa putus ass kepada DPR atau sekedar menunjukkan "tampil beda" dibandingkan DPR. Semoga pedoman pengawasan tersebut menjadi instrumen untuk menunjukkan tanggung jawab politik baik secara kelembagaan maupun terhadap konstituen.³¹¹

Kepekaan DPD terhadap fenomena mondialisasi berbagai bidang kehidupan harus ditingkatkan apabila DPD tidak ingin tertinggal, dalam kesiagaan dan kesigapan dalam menghadapi berbagai tantangan yang timbul. Sebagai contoh analog yang diutarakan sebagai bukti tentang adanya pergeseran peranan fungsi legislatif dari Majelis Rendah ke Majelis Tinggi adalah berkenaan dengan Senat di Amerika. Pada awal keanggotaan Senat yang diisi oleh para senator yang mewakili negara bagian itu hanya dianggap sebagai alat perlindungan ampuh bagi kaum minoritas. Maksudnya adalah kendati negara bagian itu mungkin dari sudut keluasan wilayahnya adalah kecil, atau dari sudut jumlah penduduknya sedikit (minoritas), namun oleh konstitusi dikonstruksikan agar negara-negara bagian tersebut satu sama lain sederajat. Di pihak lain di dalam *House of Representatif* lebih banyak lagi wakilnya. Dengan berkembangnya zaman, Senat secara politis mengalami peningkatan pengaruh, dan menjadi perhatian lebih luas dari pada semata-mata mewakili negara bagiannya. Yang dilakukan Senat yaitu dengan meningkatkan etas kerja, selain memang Senat memiliki kewenangan konstitusional yang luas.³¹²

DPD merupakan organ konstitusi yang memiliki legalitas konstitusional dan legitimasi demokratis. DPD sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya, karena

³¹¹ *Ibid.*

³¹² Rusadi Kantaprawira, "*Profil Legislator...*", *Op.Cit*, Hlm. 68-69

itu lembaga-lembaga tinggi negara lain perlu memiliki kesediaan, untuk memperhatikan pandangan dan pertimbangan yang diberikan oleh DPD. Dengan demikian "negara hukum yang demokratis" dan "negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum" yang menerapkan *check and balance sistem* yang menjadi paradigma UUD 1945 pascaperubahan dapat terwujud.³¹³

B. Pengaturan Peran DPD Di Masa Depan

Upaya optimalisasi peran DPD dalam tataran normatif sesuatu hal yang mudah apabila DPD mendapatkan dukungan dari segenap rakyat Indonesia. Untuk itu DPD harus mampu melaksanakan kewenangan yang ada secara optimal, jangan kewenangan yang terbatas ini menjadikan DPD lantas tidak bekerja. Apabila dengan kewenangan yang sangat terbatas DPD tidak mampu melaksanakannya maka justru yang akan muncul adalah ketidakpercayaan masyarakat akan kemampuan DPD. Bahkan hal ini akan menjadi "bumerang" yang akan membubarkan DPD itu sendiri, karena rakyat akan berpikir bahwa dengan kewenangan yang terbatas saja DPD tidak mampu melaksanakan fungsi dan tugasnya, apalagi jika diberikan wewenang yang lebih luas. Oleh karena itu lebih baik DPD dibubarkan. Hal ini jelas bukan sesuatu yang baik ditinjau dari sudut demokrasi.

Untuk mengoptimalkan kewenangan DPD dalam tataran normatif dapat dilakukan dengan perubahan, model bikameralisme dengan alternatif *strong bicameral*. Hal ini hanya dapat dilakukan dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 seperti yang diusulkan oleh DPD. Namun, dapat tidaknya perubahan tersebut dilakukan terpulang

³¹³ Jenadjri M Gaffar, "*Kesediaan Memperhatikan...*, Loc. Cit.

kepada MPR yang diberi kewenangan oleh UUD untuk mengubah dan menetapkan UUD.³¹⁴

Sebagaimana diatur dalam Pasal 37 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa, "Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat". Anggota DPD yang hanya berjumlah 136 orang tersebut belum dapat mengajukan usul tersebut, karena untuk mencapai 1/3 dari anggota MPR yang berjumlah 686 orang DPD harus mendapat dukungan dari anggota DPR minimal 92 orang agar berjumlah 228 orang atau 1/3 dari 686.

Selama ini para pengamat politik maupun ahli hukum memberikan rekomendasi agar DPD melakukan lobi-lobi politik ke anggota DPR, yang sebagian besar dipastikan melakukan resistensi terhadap upaya DPD mendapat hak legislasi dan pengawasan dalam sistem bikameral yang kuat.³¹⁵

Pakar hukum tata negara Sri Soemantri dalam Jenadri M. Gaffar antara lain mengatakan, dengan melobi anggota DPR maka DPD memperoleh dukungan memperbaiki pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, yang hanya memberikan hak bagi DPD fungsi pengawasan yang terbatas dan pengajuan usul RUU ke DPR.³¹⁶ Tapi usulan semacam itu sulit terwujud, buktinya sejak DPD menggalang dukungan amandemen kelima UUD 1945 melalui sosialisasi dan lobi-lobi politik di parlemen, yaitu sekitar tahun 2005 sampai

³¹⁴ Jenadri M Gaffar, *"Kesediaan Memperhatikan..., Loc. Cit.*

³¹⁵ Mulyo Sunyoto, *"Jalan Pintas Bagi DPD Menuju Sistem Bikameral Yang Kuat"*, <http://www.hariansib.com>, diakses pada tanggal 28 November 2006.

³¹⁶ Jenadri M Gaffar, *"Kesediaan Memperhatikan..., Loc. Cit.*

saat ini belum juga memperoleh dukungan, khususnya dari DPR.

Menurut Tomy Legowo dalam Mulyo Sunyoto, mempengaruhi parpol untuk penguatan wewenang DPD jauh lebih penting dari pada mempengaruhi anggota DPR. Saat ini semua orang menyadari bahwa anggota DPR tidak mempunyai otonomi politik. Anggota DPR hanyalah figur-figur yang bergantung pada partai politik. Pemimpin parpol yang lebih menentukan arah kebijakan politik di Indonesia. Jadi yang perlu ditekan adalah parpol. Parpol perlu diajak mengembangkan parlemen Indonesia dengan memperkuat DPD.³¹⁷

Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.³¹⁸ Artinya quorum persidangan MPR untuk amandemen minimal berjumlah 457 orang atau 2/3 dari jumlah 686 orang anggota MPR. Sedangkan untuk putusan untuk mengubah UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah 1 anggota dari seluruh anggota MPR.³¹⁹ Artinya DPD yang berjumlah 136 orang tersebut harus mendapatkan dukungan 208 anggota DPR agar mencapai jumlah 344 atau 50%+1 anggota MPR.

Adapun strategi yang dapat dimainkan DPD dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar yaitu dengan mengubah Pasal 22D ayat (2) ditambah dengan kalimat "dapat menyetujui dan menolak" dan "yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat" sehingga bunyi selengkapnya:

³¹⁷ Mulyo Sunyoto, "*Jalan Pintas...*, *Loc.Cit.*

³¹⁸ Rumusan Pasal 37 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³¹⁹ *Ibid*, ayat (4)

"Dewan Perwakilan Daerah **dapat menyetujui atau menolak** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama".³²⁰

Secara umum, prosedur yang jelas dan terukur untuk membahas suatu rancangan undang-undang termasuk naskah akademiknya untuk diusulkan kepada DPR serta prosedur dalam memberikan pertimbangan kepada DPR, sangat diperlukan bagi DPD. Suatu prosedur yang baik yang telah dilakukan oleh DPD adalah pembuatan mekanisme yang terinci dan terukur mengenai pedoman pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu.³²¹

Setelah perubahan pada ayat (2), kemudian ditambah ayat baru yaitu ayat (3) dengan bunyi:

"Jika Dewan Perwakilan Daerah menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya".

³²⁰ Sarwono Kusumaatmadja, "DPD Masukkan Hak Veto Dalam Usulan Amademen Pasal 22D UUD 1945", <http://www.sarwono.net>, diakses pada tanggal 28 November 2006.

³²¹ Bivitri Susanti, "Bukan Sekedar Lembaga...", *Op.Cit*, Hlm. 61

Kemudian ayat (3) lama menjadi ayat (4) yang juga mengalami perubahan dengan ditambah kata "Pemerintah" sehingga berbunyi:

"Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang otonomi daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah."

Optimalisasi peran DPD juga dapat dilakukan terhadap Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, walaupun nantinya kurang signifikan bagi penguatan fungsi dan peran DPD. Hal ini karena kewenangan DPD berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 memang memosisikan DPD pada kedudukan dan fungsi yang lemah.

Kewenangan DPD dalam pembahasan RUU dapat dioptimalkan melalui pengaturan dalam Undang-Undang MD 3 sampai Pembicaraan Tingkat II yaitu pengambilan keputusan, karena UUD NRI Tahun 1945 tidak pernah membatasi keikutsertaan DPD dalam membahas RUU hanya pada awal Pembicaraan Tingkat I. Hal ini jelas sekali sangat bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Lebih dari itu, mekanisme pengajuan usul RUU dari DPD dan pembahasannya tersebut tidak seharusnya diatur dalam Tata Tertib DPR. Tata Tertib DPR merupakan aturan yang bersifat teknis operasional internal DPR, sedangkan masalah pengajuan usul RUU dari DPD kepada DPR sudah menyangkut hubungan antar lembaga negara. Oleh karena

itu, hal ini sudah seharusnya diatur dalam undang-undang.³²²

Kewenangan ikut membahas RUU sebaiknya tidak dibatasi pada Pembicaraan Tingkat I, tetapi tetap terlibat pada pembahasan di setiap tingkat pembicaraan, karena UUD NRI Tahun 1945 sendiri tidak memberikan batasan tersebut. Namun demikian, pengambilan keputusan persetujuan suatu RUU di tangan DPR dan Presiden, dengan kata lain tidak dapat menyimpangi ketentuan Pasal 20 UUD 1945.³²³

Masih banyak langkah tainnya yang dapat digali untuk menguatkan institusi DPD. Yang terpenting, kata kunci yang mestinya dijadikan acuan dalam mengembangkan dua hal yaitu "menguatkan legitimasi DPD sebagai lembaga perwakilan". Kata kunci ini lantas perlu diturunkan ke prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas politik. Harapannya dengan adanya penguatan-penguatan ini, keberadaan DPD akan semakin didukung oleh masyarakat dan pada gilirannya bisa menguatkan dukungan untuk pembentukan bikameral yang efektif.³²⁴

Untuk meningkatkan efektifitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, ada beberapa prinsip yang kiranya perlu menjadi pegangan yaitu:

1. Kewenangan legislasi DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR, namun cukup terbatas pada bidang-bidang yang seperti sekarang tercantum dalam UUD 1945, dan itupun tetap bersama dengan DPR. Namun DPD harus memiliki hak veto,

³²² *Ibid.*

³²³ *Ibid.*

³²⁴ *Ibid.*, Hlm. 64

mengembalikan ke DPR atau hanya hak untuk menunda saja.

2. Di bidang pengawasan DPD harus memiliki instrumen pengawasan yang sama seperti DPR yaitu DPD harus mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Untuk menghindari terjadinya duplikasi dan *over laping* kekuasaan dengan DPR, dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab pengawasan antara kedua lembaga tersebut, yaitu DPD lebih terfokus pada daerah, sedangkan DPR terfokus pada pusat.
3. Selain itu harus dirumuskan sebuah formulasi relasi DPD dengan Pemerintah Daerah, DPRD, dan konstituennya di daerah melalui komunikasi dan interaksi politik yang baik.

Berbagai hal yang menandai keberadaan Senat di Indonesia pada masa RIS, termasuk hubungan kerja Senat dengan DPR dan Pemerintah, sedikit banyak terulang kembali dalam keberadaan DPD dewasa ini.³²⁵ Kekuasaan DPD di Indonesia hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.³²⁶ Kemudian DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Rumusan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.³²⁷

Di bidang pengawasan DPD hanya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; perimbangan keuangan pusat dan daerah; pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta basil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti.³²⁸ Tak diragukan, kenyataan demikian membuat DPD saat ini sulit menjadikan dirinya sebagai contoh *par excellence* dari pelembagaan gagasan perwakilan daerah dan parlemen bikameral secara penuh.³²⁹

Peran DPD tersebut menurut teori Andrews Ellis dikategorikan sebagai bikameral lunak. Dalam hal ini Majelis Tinggi Indonesia hanya mempunyai hak inisiatif dalam mengajukan RUU, tetapi tidak mempunyai hak untuk memveto atau menolak RUU. Di camping itu, dalam bidang pengawasan DPD harus menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Artinya DPD hanya sebagai pelengkap sedangkan kekuasaan yang sebenarnya ada pada DPR.³³⁰

Bila dicermati dan dibandingkan dengan negara-negara tersebut di atas, maka konfigurasi DPD yang demikian merupakan sesuatu yang kurang tepat, bahkan dalam penilaian banyak pakar hukum tata negara, merupakan hal ganjil jika ditinjau dari konsep dua kamar lembaga perwakilan. Harus diakui konsep sistem

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ Robert Endi Jaweng, "*Mengenal DPD...*, *Loc.Cit*

³³⁰ *Ibid.*

bikameral dalam konstitusi Indonesia tidak mengacu kepada sistem bikameral manapun juga, sehingga disebut khas Indonesia.³³¹

Menurut Indra J Piliang, dengan karakteristik yang khas tersebut, maka Indra berpendapat bahwa DPD bukan merupakan lembaga yudikatif, legislatif, apalagi eksekutif. DPD lebih mirip sebagai perluasan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), karena hanya mengajukan dan membahas RUU, pertimbangan atas RUU (termasuk APBN, pajak, pendidikan dan agama) dan pengawasan pelaksanaan undang-undang tersebut, tanpa ikut memutuskan RUU menjadi UU, juga memberikan kontrol rutin atas kinerja Pemerintah Daerah.³³²

Kehadiran DPD dengan kewenangan yang terbatas dalam parlemen Indonesia serta masih dipertahankannya MPR sebagai lembaga tersendiri, memunculkan tanda tanya besar terhadap jenis sistem parlemen yang diterapkan di Indonesia ini. Jika ditinjau dari fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang terbatas yang dimiliki oleh DPD, karena tidak diberikan wewenang untuk memutuskan apa-apa, kecuali hanya memberikan pertimbangan belaka, menunjukkan bahwa sistem parlemen Indonesia masih unikameral, karena fungsi-fungsi tersebut sepenuhnya berada di Tangan DPR, dan MPR juga tidak memiliki fungsi legislasi maupun fungsi pengawasan utuh. Sehingga sistem parlemen Indonesia dikatakan masih menganut sistem unikameral.

³³¹ Ginandjar Kartasasmita, *"DPD dan Penguatan Demokrasi"*, <http://www.pikiran-rakyat.com>, diakses 6 Juli 2006.

³³² Indra J Piliang, Indra J Piliang, *"Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral"*, <http://www.polarhome.com>, diakses pada tanggal 6 September 2006.

Ditinjau dari kelembagaan, sistem parlemen Indonesia tidak bisa dikatakan sebagai sistem parlemen unikameral maupun bikameral, karena MPR merupakan lembaga tersendiri di luar lembaga DPR dan DPD. Hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Perubahan susunan MPR yang terdiri dari **anggota** DPR dan **anggota** DPD, seolah-olah mengarah pada pembentukan sistem dua kamar (*bicameral*). Tetapi, dari susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD.³³³ Dapatlah dikatakan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut mengatur mengenai organ atau lembaganya.

Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 kemudian merincikan tugas dan wewenang MPR yaitu MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD,³³⁴ melantik Presiden dan Wakil Presiden,³³⁵ serta memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.³³⁶ Kewenangan tersebut sama sekali tidak terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga MPR untuk

³³³ Ni'matul Huda, "Politik Ketatanegaraan Indonesia", *Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*", Yogyakarta: FH UII Press, 2003, Hlm. 261

³³⁴ Rumusan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

³³⁵ *Ibid*, ayat (2)

³³⁶ *Ibid*, ayat (3)

mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri.³³⁷

Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang MD3 mengatur dengan jelas bahwa “Pimpinan MPR terdiri dari seorang Ketua dan empat orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR”. Artinya MPR merupakan lembaga tersendiri, yang selain memiliki keanggotaan tersendiri dan kewenangan tersendiri, juga mempunyai pimpinan yang juga tersendiri. Oleh karena, itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR dalam parlemen Indonesia merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga disebut sebagai sistem tiga kamar (*tri katedral*).³³⁸

Tidak dapat diketahui benar, dasar pemikiran awal untuk membentuk MPR dan DPR sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah.³³⁹ MPR yang kemudian dianggap mempunyai kedudukan yang tertinggi tidak ada contoh sebelumnya, kecuali yang ada di lingkungan negara-negara komunis yang menerapkan sistem partai tunggal, melalui mana kedaulatan rakyat disalurkan ke dalam pelebagaan Majelis Rakyat Tertinggi (*supreme people's council*), seperti di Uni Soviet, Republik Rakyat Cina (RRC) dan lain-lain.³⁴⁰

Menurut Harun Alrasyid, MPR merupakan metamorfosis lembaga-lembaga negara kolonial dengan bentuk pemerintahan monarki ke dalam pemerintahan

³³⁷ Jimly Asshiddiqie, “Sangketa Kewenangan...”, *Op.Cit.*, Hlm.96

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ Bagir Manan, “Teori dan Politik Konstitusi”, *Op.Cit.*, Hlm.51

³⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, “Pengorganisasian Kekuasaan...”, *Op.Cit.*, Hlm. 6-

yang berbentuk republik. Oleh sebab itu tidak usah heran bahwa kalau ditinjau secara fungsional, maka dari Hindia Belanda ke Indonesia hanya terjadi perubahan bentuk aparatur negara, bukan kelembagaan. Hal ini dapat di lihat dari pergantian *Gouverneur General* diganti dengan Presiden. *Luitenant Gouverneur General* diganti dengan Wakil Presiden. *Directeur van een Departement* diganti dengan Menteri. *Volksraad* diganti dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), *Raad van Netherland Indie* diganti dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), *Hooggerchtshof* diganti dengan Mahkamah Agung, dan *Algemene Rakenkamer* diganti dengan Badan Pemeriksan Keuangan (BPK). Dan *Opperbewind* yaitu Ratu, yang mengangkat, memberhentikan dan mengawasi tindak tanduk *Gouverneur General* digantikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).³⁴¹

Kehadiran DPD dalam parlemen Indonesia, seharusnya mengubah keberadaan MPR sebagai lembaga tersendiri di luar DPR dan DPD. Sebaiknya MPR diubah menjadi sekedar forum gabungan (*joint session*) saja antara DPR dan DPD, seperti halnya *Congress* di Amerika yang hanya sekedar forum gabungan antara Senat dan *House of Refresentative*, atau Diet di Jepang sebagai forum gabungan antara *House of Councillor* dan *House of Refresentative*, atau *Parliament* di Inggris yang merupakan forum gabungan antara *House of Lord* dan *House of Commons*. Dengan demikian DPD dapat diperkuat kewenangannya, khususnya dalam hal *impeachment* yaitu dengan mengalihkan kewenangan MPR tersebut kepada DPD. Selain itu lebih efisien jika ditinjau dari segi pendanaan maupun kinerja.

³⁴¹ Harun Alrasyid, "Naskah UID 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR ", Jakarta: UI Press, 2004, Hlm. 119

Terkait dalam hal ini, jika ditinjau dari perbandingan dengan negara-negara lain, didapati kenyataan bahwa sistem bikameral Indonesia jauh berbeda dibandingkan dengan negara-negara lain yang memiliki kesamaan dengan Indonesia.³⁴² Menurut Kevin Evans, dalam Saldi Isra bahwa dalam sistem parlemen bikameral baik *soft bikameral* maupun *strong bikameral*, jika Majelis Tinggi tidak berhak mengajukan undang-undang, maka Majelis Tinggi berhak mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (*veto*) RUU yang diajukan oleh Majelis Rendah. Sekiranya hak tersebut juga tidak ada, Majelis Tinggi diberikan hak untuk menunda pengesahan undang-undang yang disetujui oleh Majelis Rendah.³⁴³

Hak menunda pengesahan seringkali menjadi satu-satunya kekuatan jika Majelis Tinggi tidak mempunyai hak mengubah dan menolak RUU.³⁴⁴ Alih-alih pemberlakuan sistem parlemen yang demikian merupakan satu-satunya praktik ketatanegaraan yang dikenal di dunia. Hal ini dapat dikatakan satu-satunya yang menerapkan sistem parlemen yang khas, karena di dunia akademis memang hanya dikenal dua kemungkinan struktur parlemen, yaitu unikameral atau bikameral.³⁴⁵

Peran parlemen dengan sistem bikameral di beberapa negara sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan bahwa pada umumnya parlemen (meliputi: Majelis Tinggi dan

³⁴² Ginandjar Kartasasmita, "*DPD dan Penguatan Demokrasi*", <http://www.suarakarya-online.com>, diakses pada tanggal 28 November 2006.

³⁴³ Jimly Asshiddiqie, "*Format Kelembagaan Negara...*", *Op. Cit*, Hlm. 13-14

³⁴⁴ Saldi Isra, "*Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat* ", dalam *Jurnal Konstitusi*. Volume 1 Nomor 1, Juli 2004, Him. 124-125

³⁴⁵ *Ibid.* Hlm. 125

Majelis Rendah) berperan sebagai lembaga legislatif. Sebab tidak akan ada sebuah undang-undang tanpa persetujuan dari parlemen meskipun inisiatif pengajuan rancangan undang-undangnya dapat berasal dari Majelis Rendah atau Majelis Tinggi, bahkan dari Pemerintah. Selain itu parlemen juga berperan sebagai lembaga pengawas terhadap pemerintah di segala bidang, apakah yang menyangkut kebijakan, administrasi pemerintahan, perilaku pejabat pemerintahan, maupun dalam hal keuangan negara. Tetapi dari peran-peran tersebut ada kecenderungan yang kuat bahwa terjadi penguatan peran Majelis Rendah. Bahkan dari Majelis Rendah terlihat agresivitas parlemen dalam melakukan kontrol terhadap Pemerintah. Di Jepang dan Australia misalnya, Kabinet dapat jatuh bangun karena mosi tidak percaya dari Majelis Rendah atau *House of Representative*. Karena itu, nasib pemerintahan sedikit banyak bertumpu pada kepercayaan parlemen, terhadapnya.³⁴⁶

Peran parlemen dengan sistem dua kamar ini cukup efektif ditinjau dari segi mekanisme dan efektifitas bidang kerjanya. Di samping itu masing-masing kamar (majelis) telah mempunyai peran konstitusional yang jelas sehingga menjamin tidak akan ada *over lap* tugas yang diperankan oleh kedua majelis. Ide Penerapan sistem bikameral di Indonesia yang kini tengah bergulir menjadi wacana publik dan peran parlemen dengan sistem dua kamar ini dapat menjadi preseden yang baik bagi Indonesia di masa mendatang.

Pertimbangan yang demikianlah menjadi alasan agar DPD tetap dipertahankan dengan konsekuensi harus disertai dengan penguatan fungsi dan kewenangannya,

³⁴⁶ Sri Hastuti Puspitasari, "*Peran Konstitusional Parlemen...*, *Op.Cit*, Hlm. 55

sehingga mencerminkan sistem perwakilan dua kamar. Penguatan tersebut harus dilakukan terhadap segala fungsinya. Misalnya dalam fungsi legislasi semua ketentuan 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, ketentuan tersebut harus berasal dari prakarsa dari DPD, karena hal tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah, maka sudah seharusnya menjadi kewenangan DPD.

Selain itu dalam proses pembahasan RUU yang mengundang adalah pihak yang mengajukan RUU. Dapat saja DPR yang mengundang ataupun DPD. Tergantung RUU yang dibahas. Jika RUU tersebut menjadi wewenang DPD dan secara otomatis prakarsa RUU tersebut berasal dari DPD, maka yang mengundang adalah DPD. Sebaliknya, jika RUU tersebut menyangkut kepentingan nasional otomatis kewenangan ada pada DPR dan DPR yang akan mengundang DPD. Selain itu, keikutsertaan dalam pembahasan harus tidak dibatasi seperti sekarang pembatasan keikutsertaan DPD hanya pada awal Pembicaraan Tingkat I saja. Namun harus digarisbawahi bahwa semua produk legislatif harus berdasarkan persetujuan bersama antara DPR dan DPD. Pelaksanaan pengawasan oleh DPD juga harus lebih tegas. DPD seharusnya berhak menindaklanjuti hasil pengawasannya.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan uraian pembahasan tersebut di atas, maka selanjutnya dikemukakanlah beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. a. Ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sangat jelas memperlihatkan bahwa hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR tidak mencerminkan prinsip *check and balances sistem*, hal ini disebabkan oleh dominasi dan monopoli kekuasaan DPR dalam bidang legislasi maupun di bidang pengawasan. UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan kewenangan di bidang legislasi atau kewenangan membentuk undang-undang kepada DPD. DPD hanya mempunyai hak untuk mengusulkan dan ikut membahas RUU 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 berberkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, hanya sampai pada Pembicaraan Tingkat I (Pendapat Mini), pada tahap selanjutnya (Pembicaraan Tingkat II antara DPR dan Pemerintah) DPD tidak diikutsertakan, sehingga usul RUU yang pada awalnya merupakan usul DPD, berubah menjadi usul DPR. Sedangkan hak untuk memutuskan (menolak atau menyetujui) RUU tidak dimiliki oleh DPD. Kewenangan legislasi yang sangat terbatas seperti ini sangat tidak bisa diharapkan untuk tegaknya demokrasi, karena aspirasi dan kepentingan

masyarakat tidak dapat tersalurkan dalam bentuk regulasi.

- b. Fungsi pengawasan DPD hanya merupakan tugas pengawasan yang sangat lemah atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemekaran, penggabungan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Sedangkan DPR tidak ada kewajiban untuk menindaklanjuti hasil pengawasan DPD tersebut. Fungsi pengawasan seperti ini sama sekali tidak menyentuh substansi penegakkan hukum sehubungan dengan pelaksanaan undang-undang.
- c. Fungsi anggaran DPD sama sekali tidak dirumuskan secara eksplisit di dalam UUD NRI Tahun 1945, maupun Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, karena itu keikutsertaan DPD dalam memberikan pertimbangan RUU APBN hanya merupakan fungsi dampingan.
- d. Ditinjau dari perbandingan DPD dengan Majelis Tinggi di negara-negara lain, ternyata Majelis Tinggi di negara-negara lain antara kewenangan dengan tingkat legitimasi berhubungan erat. Makin tinggi legitimasi demokrasinya, maka makin kuat kewenangannya. Sedangkan Indonesia merupakan sebuah anomali, karena legitimasi demokrasi yang kuat pada DPD tidak mempengaruhi kewenangan formal yang tinggi pula justru sebaliknya.

2. a. Hal-hal penting yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak seperti pernyataan perang, melakukan perdamaian, perjanjian internasional, demikian pula dalam proses pemilihan anggota BPK yang menjadi otoritas penuh DPR, serta dalam proses *impeachment* terhadap Presiden, DPD tidak diikutsertakan. Padahal implikasi dari hal-hal tersebut di atas sangat besar pengaruhnya terhadap daerah. Melihat kondisi yang demikian maka DPD hanya lembaga penunjang *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*.
- b. Pengaturan peran DPD di masa depan dilakukan dengan memberikan hak veto secara konstitusional sebagaimana yang diusulkan oleh DPD dalam draft amandemen UUD 1945. Upaya tersebut dilakukan untuk meningkatkan efektivitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan. Secara konseptual usulan DPD tersebut cukup proporsional, DPD berpegang pada prinsip bahwa kewenangan, DPD sebagai wakil daerah hanya berkaitan dengan permasalahan-permasalahan, yang berhubungan dengan otonomi daerah. Namun dalam hal kewenangan di bidang pengawasan (*oversight*) perlu diatur kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar pengawasan tersebut bisa efektif. Untuk menghindari duplikasi dengan DPR diatur kewenangan dan tanggung jawab pengawasan kedua lembaga tersebut sesuai dengan *job discription* nya masing-masing, yaitu pengawasan yang dilakukan DPD lebih terfokus pada permasalahan daerah, sedangkan pengawasan DPR terfokus pada tingkat pusat.

- c. Ditinjau dari perbandingan dengan negara-negara di atas, didapati kenyataan bahwa sistem bikameral Indonesia jauh berbeda dibandingkan dengan negara-negara lain yang memiliki kesamaan dengan Indonesia. Bahwa dalam sistem parlemen bikameral baik *soft bikameral* maupun *strong bikameral*, jika Majelis Tinggi tidak berhak mengajukan undang-undang, maka Majelis Tinggi berhak mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (*veto*) RUU yang diajukan oleh Majelis Rendah. Sekiranya hak tersebut juga tidak ada, Majelis Tinggi diberikan hak untuk menunda pengesahan undang-undang yang disetujui oleh Majelis Rendah.

B. Saran

1. DPD harus meningkatkan kinerjanya di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran secara profesional. Bukan hanya diam dan mengeluh dengan keterbatasan yang ada, karena masih banyak agenda-agenda yang belum terlaksanakan. Dengan kelemahan tersebut harus menjadi ajang pembuktian bahwa DPD sungguh-sungguh memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Apabila DPD mampu membuktikan kesungguhan dan kemampuannya secara optimal, maka bukan tidak mungkin seluruh elemen negara mendukung DPD untuk memperluas kewenangan DPD dengan mengamendemen UUD NRI Tahun 1945. Begitupun sebaliknya, apabila DPD tidak mampu menunjukkan profesionalismenya, maka bukan pula tidak mungkin kalau rakyat menuntut agar DPD dibubarkan.
2. Apabila upaya amandemen UUD NRI Tahun 1945 tercapai, untuk meningkatkan fungsi legislasi DPD, sebaiknya diberikan wewenang konstitusional untuk terlibat secara penuh dalam setiap tahapan pembahasan

proses legislasi maupun dalam bidang pengawasan, sehingga mencerminkan Sistem parlemen *strong bicameral*. Kalaupun tidak, sebaiknya DPD diberikan wewenang konstitusional untuk memveto, atau mengubah, atau menunda RUU yang telah disetujui oleh DPR bersama-sama Presiden, jika RUU tersebut dianggap merugikan kepentingan daerah.

3. Untuk meningkatkan fungsi pengawasan, DPD idealnya diberikan kewenangan ikut serta dalam proses *impeachment* terhadap Presiden. Artinya hak untuk mendakwa tidak hanya terletak pada DPR tapi juga dimiliki oleh DPD, atau DPD diberikan hak eksekusi dalam proses *impeachment* tersebut.
4. Idealnya MPR hanya menjadi sebagai sebuah *joint session* antara DPR dengan DPD.
5. Sistem parlemen Indonesia harus diperjelas, tidak seperti sekarang yang menimbulkan multi persepsi. Ada yang mengatakan unikameral, ada yang mengatakan bikameral lemah dan ada juga yang mengatakan trikameral. Sistem yang demikian memunculkan kesemerautan kewenangan yang dimiliki oleh majelis-majelis yang ada dalam parlemen Indonesia. Implikasi adalah terjadinya disfungsi sistem seperti yang terjadi saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh, " *Intisari Hukum Tata Negara*", *Perbandingan Konstitusi Sembilan Negara*", Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Ahmad Baidlowi dan Imam Baehaqi. " *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Jaman Yunani Kuno Sampai Jaman Modern*", Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, " *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*", Bandung: Alumni, 1993.
- Bagir Manan, " *Teori dan Politik Konstitusi*", Yogyakarta: UII Press, 2003.
- _____, " *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*", Yogyakarta: UII Press. 2003.
- _____, " *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*", Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Berki, R. N., " *The History of Political Thought: A Short introduction*", Totowa, Roman & Little Field, 1977.
- Bonger, A.W., " *Problem der Democratie*", yang diterjemahkan oleh L. M. Sitorus " *Permasalahan Dalam Demokrasi*", Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1982.
- Dahlan Thaib, " *Menuju Parlemen Bikameral*" (*Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*), Yogyakarta: UII Press, 2002.

- Dian Puji N. Simatupang, "*Determinan Kebijakan Anggaran Negara Indonesia*", Jakarta: Paps Sinar Sinanti, 2005.
- Erni Setyowati, dkk, "*Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*", Jakarta: PSHK, 2005.
- George Tsebelis and Jeanette Money, "*Bicameralism*", USA: Cambridge University, 1997.
- Handayani, dkk. "*Metode Penelitian Hukum dan Statistik*", Malang: UMM Press, 2002.
- Harun Alrasid, "*Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*", Jakarta: UI Press, 2004.
- Hendra Nurtjahjo, "*Ilmu Negara, Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*", Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- Ismani, HP, "*Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan*", Malang: IKIP Malang, 1996.
- Jimly Asshiddiqie, "*Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*", Jakarta: Ind-Hill, 1995.
- _____, "*Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*", Jakarta: PSHTN UI Press, 2002.
- _____, "*Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*", Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2004.

_____, "*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*",
Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____, "*Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*",
Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "*Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*" *Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, Jakarta: Pelangi Cendekia, 2006.

Juanda, "*Hukum Pemerintahan Daerah*" *Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004.

Kansil, C.S.T., "*Hukum Antar Tata Pemerintahan*" (*Comparative Government*), Jakarta: Erlangga, 1986.

Kusnardi, Moh., dan Bintang R. Saragih, "*Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*", Jakarta: Gramedia, 1994.

Mahfud MD, Moh., "*Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Marbun, B.N., "*DPRD dan Otonomi Daerah*", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.

Max Boboy, "*DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*", Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

- Michel Rosenfeld and Andrew Arato (Ed), "*Haberman on Law and Democracy, Critical Exchange*", Barkeley: University of California Press, 1998.
- Miftah Thohah, "*Birokrasi & Politik di Indonesia*", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Miriam Budiardjo, "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*", Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Mohtar Mas'oe'd, dan Colin Mac Andrews, "*Perbandingan Sistem Politik*", Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Mukthie Fadjar, A., "*Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*", Malang: In-Trans, 2003.
- Ni'matul Huda, "*Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*", Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Pollard, A.F., "*The Evolution of Parliament*", dalam Bintan R. Saragih, "*Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan & Indonesia*", Jakarta: Perintis Press, 1985.
- Ramlan Surbakti, "*Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan*", dalam Maruto MD & Anwar WMK, "*Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat*", Jakarta: Pustaka LP3ES, 2002.
- Reni Dwi Purnomowati, "*Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*", Jakarta: Rajawali Pers, 2005.

- Ridwan Halim, A. "*Hukum Tata Negara Dalam Tanya Jawab*", Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.
- Ridwan HR, "*Hukum Administrasi Negara*", Jakarta: Rajawali Pers, 2007.
- Robert Endi Jaweng, dkk, "*Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*", Jakarta: Institute for Local Development, 2006.
- Rozikin Daman. "*Hukum Tata Negara*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993.
- Rusadi Kantaprawira, "*Profil Legislator di Masa Mendatang*", dalam Miriam Budiardjo, dan Ibrahim Ambong (Ed), "*Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993.
- Satjipto Rahardjo, "*Ilmu Hukum*", Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991.
- Simorangkir, J.C.T., Rudy T. Erwin, dan J.T. Prasetyo. "*Kamus Hukum*", Jakarta: Aksara Baru, 1987.
- Soetomo, "*Ilmu Negara*", Surabaya: Usaha Nasional, 1993.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*", Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014.
- Solly Lubis, "*Hukum Tata Negara*", Bandung: Mandar Maju, 1992.

Sri Bintang Pamungkas, "*Dari Orde Baru ke Indonesia Baru Lewat Reformasi Total*", Jakarta: Erlangga, 2001.

Sri Soemantri Martosoewignjo, "*Pengantar Perbandingan Antar Hukum Negara*", Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1981.

Strong, C.F., "*Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*" *Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Jakarta: Nusamedia 2002.

Sunaryati Hartono, "*Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*" Bandung: Alumni, 1994.

Supranto, J., "*Metode Penelitian Hukum dan Statistik*", Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003.

Taufiqurrohman Syahuri, "*Hukum Konstitusi*" *Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.

Wheare F.B.A, K.C., "*Konstitusi-Konstitusi Modern*", Surabaya: Pustaka Eureka, 2004.

Yusril Ihza Mahendra, "*Dinamika Tata Negara Indonesia*", *Kompilasi Aktual Masalah Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

Artikel, Makalah, Jurnal, dll:

Agus Haryadi, "*Bikameral Setengah Hati*", <http://www.blogspot.com>, diakses tanggal 6 September 2006.

Bagir Manan, "*Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif Eksekutif, dan Yudisial*", Makalah, disampaikan dalam Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional KOSGORO (FORMATNAS KOSGORO) di Cipanas Cianjur, pada tanggal 26 Juli 2000.

Bivitri Susanti, "*Bukan Sekedar Lembaga Pemberi Pertimbangan: Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi*", dalam Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 3 September 2005.

Erni Setyowati. "*Bagaimana Undang-Undang Dibuat?*". <http://www.parlemen.net>, diakses pada tanggal 21 Desember 2006.

Ginandjar Kartasasmita, "*DPD dan Penguatan Demokrasi*", <http://www.pikiran-rakyat.com>, diakses 6 Juli 2006.

Indra J. Piliang, "*Keanggotaan DPD dan Sistem Bikameral*", <http://www.polarhome.com>, diakses pada tanggal 6 September 2006.

Jenadjri M Gaffar, "*Kesediaan Memperhatikan Pandangan DPD*" <http://www.fisikal-dekeu.go.id>, diakses pada tanggal 25 November 2006.

Jimly Asshiddiqie, "*Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*" dalam Jurnal Keadilan Vol. 2 No.1, Tahun 2002.

Jimly Asshiddiqie, "*Pemilihan Langsung Presiden dan Wakil Presiden*", dalam *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial UNISIA* No. 51/XXVII/I/2004.

Jimly Asshiddiqie, "*Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*" <http://www.parlemen.net>, diakses tanggal 24 April 2006.

Koesnoe, Moh., "*Kedudukan dan Fungsi Kekuasaan Kehakiman Menurut Undang-Undang Dasar 1945*", dalam *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun XI No. 129 Juni 1996, IKAHI, Jakarta, 1996.

Laica Marzuki, H.M., "*Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dan Kaitannya Dalam Pembentukan Undang-Undang*", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 2 No. 3 September 2005.

Lewis Rockow, "*Bentham on the Theory of Second Chambers*", dalam *Jurnal The American Political Science Review* Vol. 22 No. 3/1992.

Machmud Aziz, "*Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang*", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 2 No. 3 September 2005.

Maria Farida Indrati, S, "*Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pembentukan Undang-Undang*", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 2 No. 3 September 2005.

Mulyo Sunyoto, "*Jalan Pintas Bagi DPD Menuju Sistem Bikameral Yang Kuat*", <http://www.hariansib.com>, diakses pada tanggal 28 November 2006.

Reni Dwi Pumomowati, "*Menyoal Anggota DPD*", www.kompas.com, diakses pada tanggal 24 Agustus 2006.

Riris Katharine, "*Mekanisme Kerja DPR dan DPD dalam Bidang Legislasi*", www.parlemen.net. Diakses pada tanggal 10 Maret 2006.

Ronald Rofiandri, "*Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang A La DPD*" <http://www.parlemen.net>, diakses pada tanggal 21 Desember 2006.

Saldi Isra, "*Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*", dalam Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004.

Sarwono Kusumaatmadja, "*AS Hikam: La Ode Ida Harus Mengerti Konstitusi*", www.sarwono.net, diakses pada tanggal 5 Desember 2006.

Sarwono Kusumaatmadja, "*DPD Masukkan Hak Veto Dalam Usulan Amademen Pasal 22D UUD 1945*", <http://www.sarwono.net>, diakses pada tanggal 28 November 2006.

Sarwono Kusumaatmadja, "*Kehendak DPD Mengamandemen UUD*", www.sarwono.net, diakses pada tanggal 28 November 2006.

Sri Hastuti Puspitasari, "*Peran Konstitusional Parlemen di Beberapa Negara, Telaah terhadap Bikameral Sistem*", dalam Jurnal Magister Hukum, Vol. 2 No. 5 Juni 2002.

<http://www.hukum.online.com>, "*Kekuatan DPD Datang dari Keterbatasan*", diakses pada tanggal 21 Desember 2006.

www.hukum-online.com, "*Tinjau Ulang Sistem Bikameral Yang Setengah Hati*", diakses pada tanggal 28 Agustus 2006.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR,DPR, DPD, DPRD.

TENTANG PENULIS



Ade Kosasih lahir di Bengkulu Selatan pada tanggal 18 Maret 1982. Masa kecil dilaluinya di tempat kelahirannya sampai dengan menamatkan Sekolah Dasar pada tahun 1993. Kemudian melanjutkan sekolah di SMP N 1 Arga Makmur dan SMU N 1 Arga Makmur.

Tahun 2004 menyelesaikan studi Strata 1 pada Fakultas Hukum Universitas Prof. Dr. Hazairin, S.H. Bengkulu dengan konsentrasi Hukum Pidana. Pada tahun 2005 menempuh studi pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (Otonomi Daerah) dan menyelesaikan studi pada tahun 2007. Pada tahun 2008-2010 Penulis sempat bekerja sebagai Advokat dan mendirikan Kantor Hukum Advokasi Keadilan. Pada tahun 2010-2016 Penulis bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkulu Tengah, dan pernah menjabat sebagai Kasubbag Bantuan Hukum dan HAM pada tahun 2011-2013 dan Kasubbag Perundang-Undangan pada Sekretariat Daerah Kabupaten Bengkulu Tengah dari tahun 2013-2016. Pada bulan Agustus 2016 Penulis mutasi dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkulu Tengah ke Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu sampai dengan sekarang, sebagai Staf Pengajar pada Fakultas Syari'ah. Penulis juga sering terlibat dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) baik sebagai Penyusun Naskah Akademik maupun sekaligus sebagai Perancang Perda baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Adapun buku yang pernah diterbitkan yaitu:

Formula Praktis Memahami Teknik dan Desain *Legal Drafting*", Bogor: Herya Media, 2015.

TENTANG PENULIS



Imam Mahdi lahir di Muara Enim, pada tanggal 07 Maret 1965. Pendidikan Dasar dilaluinya di Madrasah Ibtidayah Negeri (MIN) Pajar Bulan (1977) dan melanjutkan sekolah di SMP Negeri 1 Pulau Pangung (1981) serta SMA Negeri 1 Muara Enim (1984).

Strata 1 ditempuhnya di Fakultas Hukum Universitas Universitas Bengkulu (1989) dan Strata 2 di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (1989). Sedangkan Strata 3 dilaluinya Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang (2012). Penulis pernah bekerja dan menjabat berbagai jabatan struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bengkulu Selatan dan Pemerintah Kota Bengkulu, kemudian mutasi ke Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Bengkulu. Penulis pernah menjabat sebagai Kepala Lembaga Bantuan Hukum STAIN Bengkulu dan Ketua Program Studi Ahwalul Syakshiyah STAIN Bengkulu. Saat ini Penulis adalah Dekan Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu. Penulis juga sering terlibat dalam berbagai kegiatan seminar, *workshop*, dan dialog interaktif di berbagai media, baik sebagai narasumber maupun sebagai peserta.

Adapun buku yang pernah diterbitkan yaitu:

1. Hukum Tata Negara, Yogyakarta: Teras, 2013.
2. Hukum Administrasi Negara, Bogor: IPB Press, 2015.