



# Jurnal KETATANEGARAAN

ISSN : 2548 - 4389

VOLUME : 003 / Juni 2017

## DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Ahmad Farhan Hamid	DPD RI DAN MASA DEPAN DEMOKRASI INDONESIA
Gregorius Seto Harianto	DEWAN PERWAKILAN DAERAH SESUAI UUD NRI TAHUN 1945
I Wayan Sudirta	PEMIKIRAN PENGUATAN DPD MELALUI AMANDEMEN UUD 1945
Hajriyanto Y Thohari	PENGUATAN DPD RI: Eksistensifikasi Kewenangan atau Intensifikasi Kinerja ?
Zain Badjeber	DEWAN PERWAKILAN DAERAH KINI DAN AKAN DATANG
Amidhan	DEWAN PERWAKILAN DAERAH DAN HARAPAN KEWENANGAN LEGISLASI
Nanang Samodra KA	KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA
Ali Masykur Musa	PENGUATAN KETERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945
Alirman Sori	DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA (Transformasi DPD RI Menjadi Kamar Kedua Dalam Sistem Parlemen Indonesia)
Herman Kadir	PENGUATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI WUJUD REPRESENTASI KEBHINNEKAAN DALAM NKRI
John Pieris	SISTEM BIKAMERAL EFEKTIF DAN BERIMBANG (Solusi Penguatan Kewenangan DPD RI)



**LEMBAGA PENGAJIAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



*Jurnal*  
**KETATANEGARAAN**

**DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

**LEMBAGA PENGAJIAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

# PENGELOLA JURNAL KETATANEGARAAN

## **Pengarah dan Penanggungjawab :**

Zulkifli Hasan (Ketua MPR RI);  
Mahyudin (Wakil Ketua MPR RI);  
Evert Ernest Mangindaan (Wakil Ketua MPR RI);  
M. Hidayat Nur Wahid (Wakil Ketua MPR RI);  
Oesman Sapta (Wakil Ketua MPR RI)

## **Wakil Penanggungjawab :**

Ma'ruf Cahyono (Sekjen MPR RI);  
Selfi Zaini (Wasekjen MPR RI);  
Yana Indrawan (Kepala Biro Pengkajian MPR RI)

## **Dewan Redaksi :**

Rully Chairul Azwar ; Syamsul Bahri ;  
Mohammad Jafar Hafsah ; Ahmad Farhan Hamid

## **Redaktur Pelaksana :**

AT. Sugito; Fitra Arsil ; Gregorius Seto Harianto;  
Hajriyanto Y. Thohari ;Irmanputra Sidin;  
Yudi Latif ; I Wayan Sudirta;M. Alfian Alfian ;  
Ali Masykur Musa ;Ulla Nuchrawaty

## **Editor :**

Fitra Arsil ; Gregorius Seto Harianto.;  
Hajriyanto Y. Thohari ; M. Alfian Alfian

## **Sekretariat :**

Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;  
M. Haris Purwa Priyambada; Dina Nurul Fitria; Akhmad Danial;  
Lita Amelia; Fitri Naluryanty; Ferzya; Herna Dwi Kusumawati ;  
Rindra Budi Priyatmo ; Rina Dianti ; Wafistrietman Corris ;  
Rani Purwanti Kemalasari ; Rio Reinaldo

## **Desain Grafis :**

Wahyudi

Jurnal Ketatanegaraan adalah jurnal ilmiah populer yang terbit berkala setiap 3 (tiga) bulan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI. Penerbitan Jurnal ini bertujuan untuk mewadahi, membuka ruang dialog, dan memasyarakatkan gagasan-gagasan ketatanegaraan ke seluruh elemen bangsa.

Isi tulisan dalam jurnal sepenuhnya merupakan pemikiran penulis yang perlu diseminasi untuk menjadi pengetahuan publik khususnya untuk mereka yang menelaah sistem ketatanegaraan. Jurnal ini akan distribusikan seluas mungkin dengan harapan dapat menjadi ruang dialog dan wadah dialektika gagasan ketatanegaraan semua elemen bangsa yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR RI.

Redaksi menerima sumbangan tulisan dari para ahli/pakar sesuai dengan tema setiap penerbitan. Redaksi berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Substansi makalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Untuk penerbitan volume keempat pada bulan September 2017, tema tulisan mengenai **KEKUASAAN KEHAKIMAN**. Pedoman penulisan dapat dilihat pada halaman akhir jurnal.

Alamat Redaksi Jurnal Ketatanegaraan  
**Lembaga Pengkajian MPR RI**  
Gedung Bharana Graha, Lt. III.  
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270,  
Telp. (021) 57895418  
Email: [lembagapengkajian@mpr.go.id](mailto:lembagapengkajian@mpr.go.id) dan  
[lembaga.pengkajian@gmail.com](mailto:lembaga.pengkajian@gmail.com)

## DAFTAR ISI

<b>Pengantar Redaksi</b>	vii
<b>Sambutan Pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI</b>	ix
<b>DPD RI dan Masa Depan Demokrasi Indonesia</b> <i>Ahmad Farhan Hamid</i>	1
<b>Dewan Perwakilan Daerah Sesuai UUD NRI tahun 1945</b> <i>Gregorius Seto Harianto</i>	17
<b>Menuju Parlemen Dua Kamar: Pemikiran Penguatan DPD Melalui Amandemen UUD 1945</b> <i>I Wayan Sudirta</i>	53
<b>Penguatan DPD RI: Ekstensifikasi Kewenangan atau Intensifikasi Kinerja?</b> <i>Hajriyanto Y. Thohari</i>	81
<b>Dewan Perwakilan Daerah Kini dan Akan Datang</b> <i>Zain Badjeber</i>	99
<b>DPD dan Harapan Kewenangan Legislasi</b> <i>Amidhan</i>	115
<b>Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia</b> <i>Nanang Samodra KA</i>	123
<b>Peningkatan Kualitas Keterwakilan Daerah Melalui Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia</b> <i>Ali Masykur Musa</i>	135
<b>Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia</b> (Transformasi DPD RI Menjadi Kamar Kedua Dalam Sistem Parlemen Indonesia) <i>Alirman Sori</i>	147

<b>Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Wujud Representasi Kebhinnekaan Dalam NKRI</b> <i>Herman Kadir</i>	193
<b>Sistem Bikameral Efektif dan Berimbang</b> (Solusi Penguatan Kewenangan DPD RI) <i>John Pieris</i>	219
<b>Tentang Penulis</b>	249
<b>Pedoman Penulisan</b>	252
<b>Anggota Lembaga Kajian MPR RI</b>	256

## PENGANTAR REDAKSI

Puji Syukur kita Panjatkan kepada Allah Subhanahu wa Ta'ala atas hadirnya Jurnal ketatanegaraan edisi ketiga, dengan topic Dewan Perwakilan Daerah. Sebagaimana kita ketahui bahwa lembaga DPD merupakan perwujudan atas representasi kepentingan masyarakat daerah dalam mengakomodasi kepentingan daerah sebagai upaya menjaga integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hadirnya DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan hasil dari kebutuhan dan desakan politik saat Reformasi berlangsung. Dibentuknya lembaga DPD merupakan hasil Pergulatan pemikiran atas kuatnya pemusatan kekuasaan pada masa orde baru yang mengakibatkan munculnya ketimpangan dan ketidakadilan daerah karena tidak diberikan peran dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.

Sebagaimana kita ketahui bahwa UUD 1945 masih perlu disempurnakan bukan karena hasil perubahan UUD 1945 memiliki banyak kekurangan, namun dinamika politik jelang 20 tahun paska reformasi 1998 yang harus segera dijawab oleh konstitusi saat ini. Dalam perjalanannya kedudukan, peran, dan fungsi DPD banyak kalangan menganggapnya masih sangat lemah, representasi daerah seolah tak berdaya dihadapan representasi partai politik. Oleh karenanya banyak pemikiran yang menghendaki perlunya merekonstruksi kedudukan, peran, dan fungsi serta dan kewenangan daerah serta perlunya transformasi DPD menyesuaikan dengan kebutuhan konstitusional itu sendiri pada zamannya.

Peran representasi daerah dalam proses penyempurnaan UUD 1945 adalah suatu kebutuhan terwujudnya keadilan bagi seluruh daerah di Indonesia dan masa depan demokrasi Indonesia melalui system perwakilan parlemen. Oleh karenanya masih diperlukan pemikiran, gagasan dalam bentuk kajian-kajian yang menyangkut tentang kelembagaan DPD, demi terwujudnya masa depan Demokrasi Indonesia melalui lembaga perwakilan rakyat .

Terhadap semua hal-hal diatas, dapat ditemukan dalam Jurnal Ketatanegaraan pada edisi ini, dimana para pembaca akan disuguhkan tulisan-tulisan yang menganalisis secara tajam dan komprehensif dari berbagai aspek tentang kelembagaan DPD yang ditulis oleh para

anggota Lembaga Pengkajian MPR RI. Para penulis adalah tokoh-tokoh yang concern serta memiliki gagasan-gagasan dan pengalaman yang sangat diperhitungkan dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia, sehingga dapat menjadi acuan baik tataran gagasan maupun dalam tataran praktis dan dapat membuka cakrawala ketatanegaraan para pembaca.

Akhir kata, atas nama dewan redaksi, saya menyampaikan terima kasih atas sumbangan pemikiran dalam bentuk tulisan-tulisan itu. Redaksi juga mengundang para ahli untuk menulis jurnal ini sesuai dengan persyaratan penulisan yang sudah ditentukan.

Jakarta, Juni 2017

Dewan Redaksi

# **SAMBUTAN PIMPINAN LEMBAGA PENGAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

Jurnal Ketatanegaraan Volume 3 yang diterbitkan pada bulan Juni 2017 ini mengambil tema Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga Pengkajian mengangkat topik ini mengingat diskursus mengenai keberadaan Dewan Perwakilan Daerah masih cukup hangat diperbincangkan oleh berbagai kalangan. Tuntutan demokrasi sejak era reformasi menghendaki agar seluruh anggota dewan perwakilan dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum tidak di angkat. Oleh karena itu utusan daerah dan utusan golongan dihapus dan bergabung menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Ada kalangan yang menilai bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan yang hendak di bangun pasca reformasi tidak cukup efektif untuk melakukan tugasnya sebagai lembaga legislative bersama dengan DPR. Jurnal terbitan ini akan lebih banyak menyoroti berbagai pandangan sekitar perdebatan tersebut.

Besar harapan kami Jurnal ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan dan pencerahan khususnya di bidang hukum ketatanegaraan serta umumnya dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Terima kasih, Selamat Membaca. Salam Konstitusi.

Jakarta, Juni 2017

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Rully Chairul Azwar



# DPD RI DAN MASA DEPAN DEMOKRASI INDONESIA

Ahmad Farhan Hamid

## Abstrak

PEMBAHASAN tentang perlu ada perwakilan daerah di tingkat pemerintahan pusat telah dimulai sejak sebelum kemerdekaan. Pada awal reformasi, tahun 1999, MPR melalui Badan Pekerja mulai membicarakan secara serius pembentukan lembaga perwakilan/utusan daerah. Baru pada tahun 2001, melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, lembaga DPD dibentuk. Kewenangan DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sangat terbatas, sehingga dikatakan menjadi komplementer lembaga DPR. DPD tidak mempunyai kewenangan mandiri dan tidak bersifat imperatif terhadap lembaga lain. Keadaan ini menjadikan DPD tidak sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara. Kontribusi DPD untuk melahirkan kebijakan nasional yang mempercepat pemerataan pembangunan belum dapat dilakukan. Sudah saatnya dilakukan kajian untuk penguatan DPD (sebagai lembaga perwakilan kamar ke-dua) sehingga mempunyai kewenangan, fungsi, dan kedudukan yang sama dengan DPR (sebagai lembaga perwakilan kamar pertama), melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata Kunci: sejarah DPD, kewenangan DPD, pembentukan DPD

## Abstract

*THE discussion of the need for Regional Representation (DPD) at the central government level has been started since pre-independence. At the beginning of reform, in 1999, the People's Consultative Assembly (MPR) through the Working Committee of the People's Consultative Assembly began to seriously discuss the establishment of regional representatives' institution/delegates. However, just in 2001, through the Third Amendment of the 1945 Constitution of the State of the Republic Indonesia established on November 9, 2001, the DPD institution was established. The authority of the DPD in the 1945 Constitution of the State of the Republic Indonesia is very limited, hence it is said to be complementary to the House of Representatives (DPR). DPD has no independent authority and is not imperative towards other institutions. This situation makes DPD not as the institution holding the state power. Contribution of DPD to create national policy which accelerate the distribution of development can not be done yet. It is time to review the*

*strengthening of DPD (as the second representative institution of the chamber) so that it has the same authority, function and position as the House of Representatives (as the first room representative institution), through the amendment of the 1945 Constitution of the State of the Republic Indonesia.*

*Keywords: History of DPD, DPD's authority, DPD's establishment.*

## **Pendahuluan**

LEMBAGA Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dibentuk melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tahun 2001<sup>1</sup>. Meski demikian, pembahasan tentang perlunya suatu lembaga perwakilan di tingkat nasional yang mewakili kepentingan daerah telah dimulai sejak tahun 1999. Pada dasarnya DPD dibentuk untuk mengakhiri keberadaan Utusan Daerah di MPR RI yang tidak melalui pemilihan umum. Prinsip sederhana adalah tidak boleh lagi ada anggota MPR RI yang tidak dipilih langsung oleh rakyat, sebagaimana telah berlaku sebelum ini. Di sisi lain, pembatasan kewenangan lembaga DPD salah satunya berpuncak dari kekhawatiran menguatnya sentimen kedaerahan yang bisa berujung pada lepasnya daerah tertentu dari NKRI<sup>2</sup>. Namun, apabila dilihat dari segi gagasannya, keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili kepentingan daerah di parlemen nasional, sudah terpikirkan lama, dapat dilacak sejak sebelum masa kemerdekaan. Pemikiran ini antara lain lahir dalam konferensi GAPI (Gabungan Politik Indonesia) pada 31 Januari 1941<sup>3</sup>.

Di awal reformasi, selain Aceh dan Papua yang sudah lama ada elemen yang ingin memisahkan diri dari Indonesia, muncul beberapa daerah lain yang menyuarakan hal serupa, salah satunya Riau. Pada waktu itu, sebahagian kalangan melihat jika perwakilan daerah yang kuat terbentuk, peluang terpecahnya Indonesia menjadi beberapa

---

<sup>1</sup> Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002. Buku III (jilid 2) Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

<sup>2</sup> Pembicaraan dan Pembahasan tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam Pleno ke 28 Lembaga Pengkajian MPR RI, tanggal 30 Agustus 2016.

<sup>3</sup> Kelompok DPD di MPR RI, 2006: 15.

negara, bisa terjadi. Dalam perspektif ini, hadirnya DPD RI dalam rumpun lembaga legislatif, dirancang atas dasar kecemasan politik, bukan sepenuhnya atas dasar memikirkan perlunya lembaga perwakilan berbasis kewilayahan untuk berkontribusi sempurna dalam kerangka memperkuat demokrasi dan mensejahterakan masyarakat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di awal reformasi, ada enam tuntutan yang diperjuangkan, yaitu: (1) Penegakan supremasi hukum, (2) Pemberantasan KKN, (3) Pengadilan mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya, (4) Amandemen konstitusi, (5) Menghapus dwifungsi ABRI, dan (6) Otonomi Daerah yang seluas-luasnya. Pembentukan lembaga DPD sebagai bagian dari upaya penguatan daerah, yaitu menghadirkan lembaga yang dapat membawa kepentingan dan aspirasi daerah untuk dirumuskan dalam kebijakan nasional.

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia, terdiri atas lebih 17 ribu pulau, dengan keragaman penduduk yang tinggi. Terdapat lebih dari 300 kelompok etnik<sup>4</sup> atau suku bangsa di Indonesia atau tepatnya 1.340 suku bangsa menurut sensus BPS tahun 2010<sup>5</sup>. Suku Jawa adalah kelompok suku terbesar, mencapai persen dari total populasi, terutama tinggal di pulau Jawa, beberapa juta jiwa telah bertransmigrasi dan tersebar ke berbagai pulau di Indonesia. Suku besar lainnya adalah Sunda, Batak, Madura, Minang, dan Aceh. Banyak suku-suku yang tinggal di daerah terpencil, di Kalimantan, Papua, Maluku, Nusa Tenggara, dan lain-lain. Mereka populasi kecil, dari ratusan ribu, hingga ratusan orang saja. Sebagian besar bahasa lokal suku-suku di Indonesia, masuk dalam rumpun bahasa Austronesia, namun sejumlah besar bahasa lokal suku di Papua tergolong dalam rumpun bahasa Melanesia.

Keragaman yang tinggi ini, selama puluhan tahun tidak terakomodir kepentingannya di dalam lembaga perwakilan untuk memperjuangkan kepentingan mereka dalam memenuhi tujuan Negara Indonesia di bentuk sebagaimana termaktub dalam alinea ke-4

---

<sup>4</sup> Kuoni - Far East, A world of difference. Page 88. Published 1999 by Kuoni Travel & JPM Publications

<sup>5</sup> Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia Hasil Sensus Penduduk 2010. Badan Pusat Statistik. 2011..

pembukaan Undnag-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yakni “.....yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa,.....”.

Sebelum Reformasi, kepentingan politik daerah diwakili oleh Utusan Daerah di MPR RI. Namun dalam prakteknya, orang-orang yang menjadi Utusan Daerah itu, yang dipilih oleh DPRD Provinsi, pada dasarnya adalah orang-orang yang diinginkan oleh kekuasaan (Soeharto), sehingga yang terpilih biasanya terdiri atas pejabat setempat atau kerabatnya (Gubernur, Panglima Kodam, isteri Gubernur, dst). Ilmuwan menyebut sistem politik Orde Baru bercorak Birokratik Otoritarian<sup>6</sup>. Sistem ini menjadikan Presiden berkuasa penuh dalam bidang ekonomi maupun politik. Prakteknya dalam bidang politik misalnya, Presiden mengangkat anggota MPR yang selain yang berasal dari anggota DPR, MPR bersidang setiap lima tahun sekali untuk memilih Presiden dan menetapkan GBHN. Presiden juga memberi 100 kursi di DPR untuk ABRI, yang biasanya diisi oleh perwira Angkatan Bersenjata RI (termasuk polisi) yang di angkat.

Perubahan politik paska Reformasi (1998), salah satunya adalah terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah, DPD. Secara historis, DPD jauh lebih muda dari DPR. Sejarah mencatat DPR lahir sejak masa penjajahan Belanda, tahun 1918 (saat itu bernama *Volksraad*).

Pada masa awal pendirian Republik Indonesia, gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di parlemen nasional ikut dibahas, antara lain dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)<sup>7</sup>. Dikatakannya:

*Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang*

---

<sup>6</sup> Ramlan Subarki “formal political Institutional,” dalam Richard W. Baker dkk., ed., *Indonesia The Challenge of Change*, Singapore: ISEAS 1999, hal 62

<sup>7</sup>Risalah Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Diterbitkan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.

*dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia.* (Sekretariat Negara RI, 1995).

Pemikiran dan gagasan untuk hadirnya wakil-wakil daerah dalam lembaga perwakilan di tingkat nasional, dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) hanya diakomodasi untuk menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang meskipun merupakan Lembaga Tertinggi Negara, tetapi tidak terlibat langsung dalam pembentukan kebijakan operasional penyelenggaraan pemerintahan negara. Setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih dan menetapkan Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga menetapkan Presiden terpilih sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Kesenjangan sosial dan angka kemiskinan yang tinggi di berbagai daerah di Indonesia hingga tahun 2017 masih mengkhawatirkan. Secara nasional, pada September 2016 jumlah penduduk miskin 27,76 juta orang atau 10,70 persen. Angka ini bervariasi, untuk perkotaan sekitar 7,70 persen dan di perdesaan 14,11 persen (hampir dua kali lipat dibanding perkotaan)<sup>8</sup>. Data BPS<sup>9</sup> juga menunjukkan jumlah penduduk miskin terbanyak terdapat di tujuh provinsi luar Jawa, dari sepuluh provinsi dengan penduduk miskin terbanyak di Indonesia (Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Papua, Sulawesi Selatan, dan Aceh). Kondisi yang sama terekam

---

<sup>8</sup> Badan Pusat Statistik. Profil Kemiskinan di Indonesia September 2016. Di rilis 3 Januari 2017

<sup>9</sup> Ibid

dengan baik dalam bidang kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan lain-lain.

Kenyataan ini merupakan indikasi yang sangat nyata tentang tidak komprehensifnya kebijakan pembangunan nasional yang antara lain digerakkan melalui APBN setiap tahun. Dengan kata lain, kebutuhan daerah tidak terakomodasi dalam penentuan kebijakan nasional yang ditetapkan bersama oleh lembaga negara yang dipilih oleh rakyat (Presiden dan DPR).

Anggota DPD mempunyai posisi yang sama dengan anggota DPR, baik dalam kedudukan maupun kewenangan hanya pada saat berperan sebagai anggota MPR RI, antara lain sebagaimana tersebut dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UUD NRI tahun 1945. Sementara sebagai lembaga, DPD hanya merupakan badan komplementer dari lembaga DPR RI<sup>10</sup>. Dengan kedudukan dan kewenangan DPD RI sebagaimana adanya saat ini (Bab VIIA, Pasal 22C, Pasal 22D), Sudirta<sup>11</sup>, menggambarkan dengan tepat, dalam sebuah kalimat “DPD antara ada dan tiada”. DPD ada antara lain karena memang ada lembaganya, ada menggunakan APBN ratusan milyar rupiah setiap tahun, dan ada menyampaikan usul (puluhan) RUU, menyampaikan (ratusan) pertimbangan kepada DPR RI, namun sebaliknya tiada hasil yang signifikan, termasuk tidak ada aspirasi daerah yang diwakili berhasil diperjuangkan dengan baik.

## **Pembahasan**

### **Kewenangan DPD RI berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan Implikasinya**

Alinea ke-2 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Pertanyaan kita adalah, setelah

---

<sup>10</sup> Kaelan, Efektivitas Kinerja DPD dalam Perwakilan Daerah, dalam Jurnal Majelis, MPR RI, Edisi 01/Tahun 2017

<sup>11</sup> Sudirta, I Wayan, makalah yang disampaikan dalam Rapat Pleno ke 29 Lembaga Pengkajian MPR RI, tanggal 6 September 2016

72 tahun kita meraih kemerdekaan, apakah kita telah bersatu, telah berdaulat, telah adil dan telah makmur?

Dalam beberapa dimensi kita mungkin telah bersatu, namun belum utuh, begitu juga kita telah berdaulat namun tidaklah penuh. Yang paling buruk adalah prinsip keadilan dan kemakmuran belum terwujud sebagaimana cita-cita pendiri bangsa ini. Apa yang terjadi diberbagai daerah berupa gejala politik (pemberontakan, upaya pemisahan diri, konflik vertikal) sejak awal kemerdekaan hingga akhir-akhir ini adalah wujud tuntutan terhadap timpangnya keadilan dan kemakmuran baik antar golongan, maupun antar wilayah. Di sebuah negara berdaulat, pergolakan rakyat biasa terjadi karena rakyat kehilangan kesabaran untuk terus menderita.

DPD RI untuk pertama kalinya terbentuk setelah Pemilu tahun 2004, kini memasuki periode ketiga, dilahirkan melalui proses demokrasi yang mahal dan melelahkan. Rakyat memilih wakil-wakil daerahnya. Secara ringkas DPD hanya berwenang “dapat mengajukan RUU (tertentu) kepada DPR”, “ikut membahas (tanpa memutuskan) RUU (tertentu), “memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN”, serta “dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan RUU (tertentu) serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti”<sup>12</sup>.

Lembaga perwakilan, yang keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum yang demokratis haruslah senantiasa mewakili kehendak dan aspirasi dari pemilihnya. Namun demikian pelaksanaan tanggung jawab para anggota lembaga perwakilan itu, tetap di dalam ketentuan hukum dasar negara (konstitusi). Sayangnya rakyat pemilih tidak sepenuhnya memahami hukum dasar negara. Hal demikianlah yang di alami oleh lembaga DPD RI. Jika dirinci kewenangan lembaga DPD yang diberikan oleh konstitusi, terdiri atas:

- 1) *Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan*

---

<sup>12</sup> Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Cetakan kelimabelas. Sekretariat MPR RI, 2016

*daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;*

- 2) *Ikut membahas rancangan undang-undang sebagai tertulis dalam butir (1) di atas;*
- 3) *Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;*
- 4) *Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagai tertulis dalam butir (1) di atas, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;*
- 5) *Menerima hasil pemeriksaan atas Keuangan Negara dari BPK;*
- 6) *Memberi pertimbangan terhadap calon anggota BPK yang dipilih oleh DPR.*

Kewenangan tersebut, secara nyata menunjukkan tidak adanya kewenangan mandiri (*original power*) dari lembaga dan anggota DPD, juga tidak ada kewenangan imperatif dalam hubungan lembaga DPD dengan DPR atau dengan Presiden. Akibatnya, lembaga DPD berimplikasi sebagai lembaga yang mubazir, tidak optimal melakukan fungsi legislasi sebagai lembaga perwakilan. Jadi karena tidak adanya kewenangan yang setara dengan lembaga legislatif lainnya (DPR), maka fungsi *checks and balances* tidak sepenuhnya dapat dilakukan oleh DPD.

Produktifitas “kewenangan” legislasi DPD sebenarnya sangat signifikan, tetapi terbentur pada kewenangan yang tidak mandiri tersebut, maka hasilnya tidak bisa dinikmati oleh masyarakat daerah

yang mereka wakili. Sudirta<sup>13</sup> mengutip “*Laporan Pelaksanaan Tugas DPD RI Tahun Sidang 2015-2016*”. Dalam kurun waktu Oktober 2004 sampai dengan Oktober 2014, DPD telah mengajukan 57 (lima puluh tujuh) RUU, 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) Pandangan dan Pendapat, 74 (tujuh puluh empat) Pertimbangan dan 138 (seratus tiga puluh delapan) hasil pengawasan. Hasil kerja keras anggota dan lembaga DPD tersebut terkesan sia-sia belaka karena artikulasi hasil yang dicapai tidak maksimal. Belum lagi aspirasi daerah yang datang kepada DPD. Tidak pernah ada data signifikan yang berkaitan dengan tindak lanjut aspirasi tersebut. Pada tahun sidang 2015-2016 saja DPD menerima 7621 (tujuh ribu enam ratus dua puluh satu) permasalahan daerah yang tindak lanjutnya tidak pernah terlembagakan.

### **Indonesia dengan Dua Lembaga Perwakilan**

Berbeda dengan berbagai teori, sebuah lembaga rumpun legislatif, DPD, yang dibentuk secara demokratis, dalam kenyataannya tidak mempunyai kewenangan eksekusi legislatif apapun (legislasi, pengawasan, dan anggaran). Saya berpandangan jika sebuah lembaga negara yang dibentuk dengan mendapat mandat kekuasaan rakyat, dan kemudian lembaga tersebut tanpa kekuasaan, maka lembaga negara itu bukanlah lembaga kekuasaan negara. Tidak bisa ditelorir alasan sentimental, bahwa apa yang dibentuk di negara kita memang khas Indonesia, tidak ada kaitan dengan lembaga sejenis di negara lain. Dalam beberapa aspek mungkin dapat dibenarkan, namun, pemilik kedaulatan, yaitu rakyat, di negara manapun, berharap banyak kekuasaan yang diberikan melalui lembaga perwakilan dapat dipergunakan untuk sebesar-besar kepentingan rakyat itu sendiri.

Beberapa negara dengan sistem presidensiil menganut dua lembaga perwakilan. Dalam kenyataan lembaga perwakilan dua kamar memang bukan hanya ada di negara federal, tetapi juga ada di negara kesatuan. Prinsip politik penting adalah, perlunya sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) dalam memutuskan sebuah kebijakan dan peraturan pada tingkat nasional yang akan memberikan dampak luas di seluruh negara, baik dalam

---

<sup>13</sup> Ibid

pembentukan undang-undang, pengawasan, dan anggaran. Alasan lain perlunya lembaga perwakilan kedua (DPD) adalah untuk menampung kepentingan tertentu terutama kepentingan keragaman yang tinggi antar wilayah dan budaya di Indonesia, yang belum cukup terwakili dalam lembaga pertama (DPR) yang diisi oleh partai politik. DPD sebagai lembaga perwakilan ke-dua menjamin perwakilan yang signifikan untuk keragaman daerah dalam lembaga legislatif nasional. Jika merujuk pada negara-negara lain di dunia, baik negara berbentuk federal maupun negara kesatuan, memang ada sedikit perbedaan terhadap keberadaan lembaga perwakilan tingkat nasional.

Menurut catatan Ellis<sup>14</sup> dari 54 negara demokratis di dunia:

- a. Semua negara federal memiliki dua majelis/perwakilan (Bikameral).
- b. Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian (22 negara) memilih perwakilan satu kamar (Unikameral) dan sebagian lagi (20 negara) memilih perwakilan dua kamar (Bikameral).
- c. Negara dengan jumlah penduduk yang banyak memilih perwakilan dua kamar (kecuali Bangladesh).
- d. Negara dengan wilayah yang luas memilih perwakilan dua kamar (kecuali Mozambique).

Sesuai proses dan prosedur demokrasi, maka dasar perwakilan daerah yang seharusnya adalah kepentingan rakyat sesuai lingkungan alam di mana mereka bertempat tinggal, yaitu daerah mereka. Kepentingan rakyat lebih banyak dipengaruhi oleh lingkungan daerah kediaman mereka daripada oleh kepentingan partai atau pekerjaan mereka. Kita ketahui bahwa kepentingan rakyat itu berbeda-beda dan banyak macamnya, maka tugas perwakilan daerahlah untuk mengetahui, mengumpulkan, dan mempersatukan semua kepentingan, semua pandangan, semua pikiran, semua perasaan yang hidup dalam masyarakat di daerah itu, untuk kemudian diputuskan oleh perwakilan daerah menjadi kebijakan dan kebijaksanaan pemerintahan negara tingkat nasional.

---

<sup>14</sup> Ellis, Andrew "Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan beberapa pertanyaan" dalam buku kumpulan makalah Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi. Forum Rektor Indonesia dan National Democratic Institute. 2001-61.

Belum lama ini, dan masih terus berlangsung hingga tahun 2017, adalah sebuah “drama” kebijakan dan kebijaksanaan pemerintahan negara yang sangat ironis menjadi pelajaran dalam kehidupan kita berbangsa. Reklamasi teluk Jakarta, yang akan membentuk belasan pulau, telah menimbulkan silang sengketa sesama elit eksekutif dan politik baik pada tingkat Provinsi DKI, maupun tingkat Nasional. Tetapi kurang mendapat respon dan perhatian lembaga perwakilan politik rakyat baik DPR RI maupun DPD RI. Wakil-wakil daerah Jakarta di DPD RI tidak mempunyai kewenangan yang cukup untuk terlibat dan memberi putusan akhir dalam “drama” ini, yang inti pertanyaannya adalah, apakah reklamasi tersebut untuk kepentingan rakyat banyak, atau kepentingan kelompok tertentu?

Indonesia sebagai negara demokrasi, tidak boleh lagi adanya hegemoni kekuasaan dan/atau hegemoni kebenaran oleh satu golongan terhadap golongan lain. Untuk menjamin kemajuan Indonesia secara merata dan menyeluruh, sudah waktunya dikaji kembali tentang penting adanya lembaga perwakilan kamar ke-dua (DPD) yang mempunyai fungsi dan kedudukan yang sama dan seimbang dengan lembaga perwakilan kamar pertama (DPR) melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dengan tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensial.

### **Masa Depan Demokrasi Indonesia**

Sangat relevan, jika kita menginginkan kehidupan bernegara atas prinsip-prinsip demokrasi modern, maka kepada perwakilan daerah hendaknya diberi kedudukan, fungsi dan kewenangan yang simetris dengan kedudukan, fungsi dan kewenangan DPR RI yang semua anggotanya berasal dari partai politik, dan dipilih melalui pemilihan umum.

Ada tidaknya demokrasi yang sehat di Indonesia masa depan ditentukan oleh:

- 1) dasar perwakilannya (melalui partai politik, berbasis jumlah penduduk melahirkan DPR RI; melalui perseorangan, berbasiskan wilayah melahirkan DPD RI),
- 2) cara memilih wakil tersebut, dan yang terpenting adalah

- 3) cara-cara perwakilan tersebut membuat keputusan untuk kepentingan bangsa, negara, dan masyarakatnya.

Jadi demokrasi itu bukan hanya oleh adanya pemilihan umum dan terbentuknya lembaga negara rumpun legislatif dan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum itu. Demokrasi yang berkeadilan tidak mudah dijalankan di sebuah negara kepulauan terbesar didunia dengan aneka suku bangsa yang mempunyai sejarah sosial, politik, ekonominya masing-masing di masa lalu. Upaya mewujudkan slogan “satu bangsa, satu bahasa, satu tanah air” tidak mudah terlaksana, meski usia negara Indonesia telah lebih 71 tahun. Indonesia bukanlah bangsa tunggal, tidak mungkin kita mengabaikan keragaman ini.

Memelihara “*bhinneka tunggal ika*” melalui dan dalam demokrasi, mestilah menghargai dan mempertahankan keragaman di dalam lembaga perwakilan yang mempunyai otoritas memperjuangkan kepentingan masyarakat yang beragam tersebut. Dalam sejarah kebangsaan Indonesia, perjuangan dimaksud belum mampu sepenuhnya diperankan oleh lembaga perwakilan atas dasar utusan partai politik, dan keterwakilannya ditentukan oleh besar-kecilnya populasi masyarakat di sebuah wilayah. Disadari hingga kini, menjelang 20 tahun sesudah reformasi, pertumbuhan dan perkembangan serta kematangan partai politik di negara ini dalam mengambil keputusan belum sepenuhnya sebagaimana harapan masyarakat.

DPD harus menjadi perwakilan yang mempunyai makna politik, bukan sebuah perwakilan tandus politik, tidak bermakna, dan menjadi alat propaganda bahwa semua daerah telah ada perwakilan dalam sistem kekuasaan negara berdasarkan demokrasi. Jangan kemudian rakyat dari daerah-daerah menyesali proses demokrasi pemilihan anggota dewan perwakilan daerah, bahwa seakan-akan mereka telah terlibat dalam penentuan politik negara. Dalam kenyataannya, hanya DPR (anggota partai politik) yang mempunyai kekuasaan politik parlemen rumpun legislatif, sebagaimana diatur dalam konstitusi negara.

Sebagai sebuah lembaga perwakilan, semestinya DPD mempunyai kekuasaan sendiri, tidak bergantung pada kekuasaan

DPR. Jadi semua kekuasaan legislatif lembaga perwakilan harus melekat pada DPD, dengan demikian kewenangan DPD bersifat mandiri baik dalam membuat undang-undang, pengawasan, maupun anggaran. Kewenangan mandiri ini dalam prosedurnya dilaksanakan sebagai *checks and balances* dengan DPR, terutama terhadap permasalahan dan aspirasi daerah dalam rangka ikut serta dalam penyelenggaraan negara tingkat nasional.

Kedudukan DPD tidak boleh di bawah DPR atau di bawah Presiden, sebaliknya haruslah sama, sederajat khususnya dalam tugas-tugas legislasi. Sebagai negara demokrasi, adalah tidak sehat adanya lembaga perwakilan yang tidak mempunyai kewenangan untuk memperjuangkan kepentingan apa yang diwakilinya. Masa depan demokrasi Indonesia, salah satunya ditentukan oleh terwujudnya kedaulatan rakyat melalui lembaga DPD yang mempunyai kewenangan mandiri, sehingga berbagai perbedaan dan keragaman bangsa dan negara Indonesia meliputi wilayah, penduduk, kultur, agama, nilai-nilai historis, dapat diperjuangkan dan dirumuskan dalam kebijakan nasional.

## Penutup

Dalam rentang waktu 40 tahun terakhir, banyak negara otokrasi berubah menjadi negara demokrasi. Menurut catatan Naim<sup>15</sup> saat ini lebih separuh negara di dunia telah mempraktek demokrasi dalam penyelenggaraan negara.

Indonesia yang mulai mempraktekkan kehidupan demokrasi sesudah reformasi (1999), telah menjadi negara besar ke-3 (sesudah India dan Amerika Serikat) yang menapaki kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan negara. Meskipun belum sepenuhnya memenuhi harapan, kemajuan telah banyak diperoleh. Hubungan pusat dengan daerah jauh lebih baik dibandingkan sebelumnya. Stabilitas politik, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan berorganisasi sudah cukup baik. Artinya, tidak perlu ada rasa cemas terhadap masa depan bangsa ini, sepanjang makin dipenuhinya rasa keadilan dalam semua aspek kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

---

<sup>15</sup> Naim, Moses, 2014. *The End of Power From Boardrooms to Beatlefield and Curches do State. Why Being In Change Isn't What It Used To Be*. New York: Basic Books, 5

Sudah waktunya menelaah kembali beberapa isu penting dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satunya adalah untuk menyempurnakan lembaga DPD (perwakilan daerah), dengan memberikan kewenangan, fungsi dan kedudukan yang sama dengan DPR (perwakilan politik) sehingga secara bersama-sama dapat berkontribusi untuk membentuk berbagai kebijakan nasional, dengan tetap memperhatikan dan menjaga keberagaman seluruh bangsa dan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

### Daftar Pustaka

- Ellis, Andrew, 2001. "*Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan beberapa pertanyaan*" dalam *Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*.
- Kaelan, *Efektivitas Kinerja DPD dalam Perwakilan Daerah*, dalam *Jurnal Majelis, MPR RI*, Edisi 01/Tahun 2017
- Kelompok DPD di MPR RI (2006)
- Kewarganegaraan, Suku Bangsa, Agama dan Bahasa Sehari-hari Penduduk Indonesia. Hasil Sensus Penduduk 2010. Badan Pusat Statistik. 2011. ISBN 9789790644175.
- Naim, Moses, 2014. *The End of Power From Boardrooms to Beatlefield and Curches do State. Why Being In Change Isn't What It Used To Be*. New York: Basic Books.
- Pasal 22C dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, di kutip dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam satu Naskah, terbitan MPR RI, cetakan tahun 2015
- Pembahasan tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam Sidang Pleno ke 28 Lembaga Pengkajian MPR RI, tanggal 30 Agustus 2016.
- Risalah Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Diterbitkan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.
- Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945, MPR RI, 2007?
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar*

*Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002.* Buku III (jilid 2) Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan.

Subarki, Ramlan, “*Formal Political Institutional,*” dalam Richard W. Baker dkk., ed., *Indonesia The Challenge of Change*, Singapore: ISEAS 1999.

Sudirta, I Wayan, makalah dalam Pleno ke 29 Lembaga Pengkajian MPR RI, tanggal 6 September 2016



# DEWAN PERWAKILAN DAERAH SESUAI UUD NRI TAHUN 1945

Gregorius Seto Harianto

## Abstrak

TELAH menjadi keyakinan universal bahwa legitimasi dasar kekuasaan yang sah adalah legitimasi kedaulatan rakyat. Akan tetapi, kedaulatan rakyat tidak tak terbatas, ia harus diatur karena cenderung melahirkan anarki. Pada masanya Plato pernah menyatakan bahwa demokrasi sebetulnya merupakan perwujudan pemerintahan oleh kaum miskin dan bodoh atas mereka yang terdidik dan berpengetahuan (*doxa* mengatasi *philosophia*)<sup>1</sup>. Pendapat Plato tersebut, besar kemungkinan, dipicu oleh kekecewaannya karena gurunya, Socrates, dihukum mati atas desakan massa rakyat dan bukan atas putusan peradilan yang *fair*, terbuka dan adil. Sehubungan dengan itu disepakati bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Berkedaulatan rakyat sebagai bentuk demokrasi modern, tidak berarti bahwa segala putusan ditetapkan langsung oleh rakyat, melainkan melalui lembaga perwakilan. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu lembaga perwakilan dalam sistem pemerintahan negara menurut UUD NRI Tahun 1945. Sebagai representasi kedaulatan rakyat fungsi dan peran DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian pengaturan fungsi dan peran DPD adalah demokratis-konstitusional.

Kata kunci: Demokrasi modern, Konstitusional, dan negara hukum.

---

<sup>1</sup> Budiarto Danujaya (2012) “*DEMOKRASI DISENSUS –Politik Dalam Paradox*” – PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

## Abstract

*IT has become a universal belief that the legitimacy of a legitimate basis of power is the legitimacy of popular sovereignty. However, the sovereignty of the people is not infinite, it must be regulated because it tends to raised up an anarchy. In his time, Plato once declared that democracy is actually a manifestation of government by the poor and ignorant of those who are educated and knowledgeable (doxa overcomes philosophia). Plato's opinion, most likely, was triggered by his disappointment that his teacher, Socrates, was sentenced to death at the urging of the masses and not for fair, open and fair judicial decisions. In connection with, it was agreed that the State of Indonesia is a state of law that people's sovereignty. People's sovereignty as a form of modern democracy does not mean that all decisions are directly defined by the people, but through representative institutions. The Regional Representative Council (DPD) is one of the representative institutions in the state government system according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. As a representation of the people's sovereignty the functions and roles of the DPD are regulated in the 1945 Constitution. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is stipulated by the People's Consultative Assembly (MPR) The incarnation of all Indonesian people. Thus, the regulation of DPD function and role is democratic-constitutional.*

*Keywords : Modern democracy, Constitutional, and rechtsstaat.*

## Pendahuluan

AWAL pertumbuhan demokrasi, di Athena misalnya, kedudukan hak lebih diwacanakan sebagai pengejawantahan dari konsep kesetaraan politik (*isonomia*). Kesetaraan politik dan kesetaraan kedaulatan ini dalam suatu negara merupakan konsekuensi dari adanya pengakuan atas kedaulatan rakyat yang berkembang ke arah pengakuan atas keniscayaan hak-hak individual yang lebih menyeluruh yang kemudian disebut sebagai hak-hak asasi manusia. Dengan demikian kesetaraan politik berkembang menjadi wujud

penerimaan atas keniscayaan keragaman dan perbedaan sebagai unsur asasi dan alami dari tiap individu manusia. Atas dasar itu, pada tataran nilai-nilai demokrasi modern, perwujudan kesetaraan politik menjadi inti dari pluralisme politik. Hal ini berarti bahwa penerimaan atas pluralisme yang meliputi penerimaan atas legitimasi keragaman, perbedaan, dan bahkan disensus dan lalu juga mengakui keragaman pilihan mereka. Selain itu penerimaan atas pluralisme juga berarti penerimaan atas keniscayaan kebebasan individu sebagai manusia yang rasional, mandiri, dan sederajat serta pengakuan atas keabsahan kesetaraan kebebasan bagi setiap dan segenap pihak<sup>2</sup>.

Demokrasi modern dalam perkembangannya telah menciptakan ruang publik (*public sphere* atau *oeffentlichkeit*) sebagai tempat berkompetisi dan saling mempengaruhi dalam menawarkan nilai perjuangan mereka masing-masing. Bahkan dalam kompetisi tersebut terjadi saling menyingkirkan (dalam koridor aturan dan tujuan yang telah disepakati) untuk saling mewujudkan hegemoni kekuasaan yang baru. Dengan kata lain dalam demokrasi bukannya tidak mungkin terbentuk relasi asimetris, yang merupakan resiko dalam pelembagaan. Hegemoni yang menandai relasi asimetris tersebut bersifat relatif dalam arti masih berada dalam batas toleransi, dan terutama sesuai dengan kesepakatan berbagai pihak, sehingga bila dianggap telah menyimpang dari gambaran kesepakatan kolektif, dapat ditinjau atau diubah melalui pembentukan kesepakatan baru.

Oleh karena itu dalam proses kehidupan bernegara dalam suatu negara yang konstitusional, kepelbagaian masyarakat dilindungi oleh konstitusi sehingga dalam sistem kenegaraan terdapat organ negara yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan yang mewadahi kepelbagaian masyarakat bangsa tersebut. Melalui lembaga itulah berbagai aspirasi rakyat diintegrasikan menjadi kebijakan nasional. Keberadaan organ dan fungsi perwakilan sebagai bagian dari penyelenggaraan di masing-masing negara diatur dalam konstitusi negaranya masing-masing. Begitu pula halnya dengan peran dari para wakil rakyat yang duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan tersebut. Jenis, sebutan, maupun peran lembaga perwakilan rakyat di berbagai

---

<sup>2 2</sup> Ibid. hl. 145.

negara tidaklah sama, sesuai dengan cita-cita atau ideologi masing-masing negara.

Dalam praktiknya, dapat saja terjadi bahwa mayoritas rakyat memaksakan kehendaknya sehingga tercipta *dominasi mayoritas*. Secara etis, harus ditegaskan bahwa tidak boleh ada pihak manapun, baik mayoritas maupun minoritas, yang memiliki hak mutlak untuk memaksakan kehendaknya. Segenap kehendak suatu pihak selalu dibatasi oleh hak pihak lain. Sebagai makhluk sosial, manusia wajib menghormati orang lain dalam keutuhannya dan keutuhan itu terungkap dalam hak yang dimilikinya. Dengan demikian semua pihak, baik kelompok minoritas maupun kelompok mayoritas, terikat oleh tuntutan keadilan sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ditinjau dari aspek moral politik, terdapat 4 (empat) alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan atas dasar hukum<sup>3</sup>:

- a. Perlunya kepastian hukum.
- b. Tuntutan perlakuan yang sama.
- c. Legitimasi demokrasi.
- d. Tuntutan akal budi.

Manusia dibedakan dari binatang karena memiliki akal budi. Oleh karena itu perilaku dan tindakannya tidak ditentukan oleh dorongan-dorongan instingtual dan irrasional sebagaimana binatang, meskipun manusia juga memilikinya. Manusia memiliki ukuran etika dan moral, dan karena itu ia beradab serta mampu menjalankan atau mematuhi aturan dan kesepakatan yang dibuatnya. Jadi, keadaban manusia, juga dalam berdemokrasi, dapat diukur dari kemampuannya mematuhi aturan dan kesepakatan yang telah disepakati bersama. Demokrasi modern dengan demikian ialah demokrasi yang beretika, bermoral dan karena itu juga beradab.

Pada abad pertengahan Inggris dipimpin oleh monarki yang sangat feodalistik. Sistem monarki yang feodalistik ini memberikan kekuasaan kepada para kaum feodal yang bergelar *Lord*. Kalau raja

---

<sup>3</sup> Franz Magnis-Suseno (2016) : “*ETIKA POLITIK –Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*” – PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan Kedelapan (revisi).

menginginkan tambahan pajak dan tentara, biasanya wakil-wakil raja mengunjungi para Lord dan menjelaskan keinginannya tersebut. Selanjutnya raja membentuk suatu lembaga/badan yang meliputi para *Lord* ditambah dengan para pendeta yang menjadi tempat raja meminta nasehat terutama dalam memungut pajak. Secara evolutif tugas badan ini bertambah dan menjadi satu badan permanen yang di sebut "*Curiaregis*" yang selanjutnya menjadi "*House of Lords*".

*House of Lords* ini menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya berasal dari kaum ningrat, yang pada proses awalnya mendapat dukungan kaum menengah dan rakyat. Lembaga perwakilan ini merupakan sistem perwakilan satu kamar, yang lahir dari proses hubungan timbal balik kepentingan antara raja/penguasa di satu pihak dengan kaum ningrat di pihak lain. Hubungan timbal balik kekuasaan/politik tersebut dilatarbelakangi oleh kepentingan sosial-ekonomi yang merupakan kebutuhan kerajaan. Dalam perkembangannya hubungan timbal balik tersebut meluas, tidak hanya antara kerajaan dengan kaum ningrat, tetapi melibatkan juga kaum menengah dan rakyat seluruhnya.

Dalam prakteknya kaum menengah dan rakyat selalu menjadi korban dari beban pajak sehingga mereka meminta kepada *House of Lords* untuk membicarakan masalah pajak atau anggaran belanja dengan raja. Meskipun demikian, kaum menengah dan rakyat tetap merasa kebutuhan dan kepentingan mereka tidak atau kurang diperhatikan oleh *House of Lords* sebagai lembaga perwakilan mereka. Perasaan tidak puas dari kaum menengah dan rakyat telah demikian berat dan menumpuk sehingga menumbuhkan pertentangan kepentingan antara mereka dengan *House of Lords*. Akhirnya kaum menengah dan rakyat menilai bahwa *House of Lords* sudah tidak bisa diharapkan untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Kemudian mereka meminta agar dibentuk lembaga tersendiri di luar *House of Lords*. Perjuangan kaum menengah dan rakyat untuk mempunyai suatu lembaga perwakilan di luar "*House of Lords*" akhirnya membuahkan hasil. Keberhasilan perjuangan tersebut ditandai dengan terbentuknya "*magnum consillium*" sebagai lembaga perwakilan dari golongan kaum menengah dan rakyat. Lembaga ini dikemudian hari dikenal sebagai "*House of Commons*". Sebutan ini didasarkan pada

kenyataan bahwa anggota-anggota lembaga ini bukan berasal dari kaum ningrat melainkan dari *common peoples*.

Kedua lembaga tersebut yaitu *House of Lords* dan *House of Commons* kemudian disebut *Parlementum* atau *Parliament* dan dianggap sebagai lembaga perwakilan pertama dalam pengertian modern. Dengan kehadiran *House of Commons* (Majelis Rendah) ini maka sistem perwakilan kerajaan Inggris yang semula hanya dengan satu lembaga perwakilan yaitu “*House of Lords*” (Majelis Tinggi) berubah menjadi lembaga perwakilan dengan dua kamar. Peran Parlemen ini makin penting karena mereka tidak pernah mau meluluskan secara permanen pemungutan pajak oleh pemerintah. Akibat dari sikap ini, raja terpaksa memanggilnya untuk bersidang setiap kali ada urusan dengan uang.

Anggota *House of Lords* atau Majelis Tinggi terdiri dari kaum bangsawan sehingga bersifat permanen, sedangkan anggota *House of Commons* diberi batas waktu untuk lamanya masa jabatan. Untuk dapat kembali menjadi anggota *House of Commons*, mereka harus dipilih oleh rakyat di daerahnya masing-masing. Untuk dapat terpilih menjadi anggota *House of Commons*, para calon ini berkampanye melalui orang-orangnya dengan membentuk satu Panitia. Panitia inilah yang mengkampanyekan calon-calon anggota di daerah masing-masing agar dapat terpilih menjadi anggota Parlemen. Dengan demikian lahirlah sistem pemilihan umum yang pertama dengan sistem distrik. Di samping itu Panitia yang mengkampanyekan calon anggota tersebut, dalam perkembangannya bermutasi menjadi partai politik.

Dalam konsep sistem perwakilan Amerika Serikat, *House of Representatives* (DPR) mewakili seluruh rakyat/penduduk di seluruh wilayah Amerika Serikat, sedangkan *Senate* atau Senat merupakan perwakilan negara bagian. Dalam hal ini setiap negara bagian diwakili oleh dua orang anggota Senat tanpa membeda-bedakan negara bagian yang mempunyai penduduk padat atau jarang. Sistem dua kamar yang diterapkan Amerika tersebut merupakan salah satu bentuk praktek triaspolitika.

Menurut Konstitusi Perancis, yaitu Konstitusi Republik Perancis Kelima yang dibentuk pada 28 September 1958, lembaga perwakilannya terdiri dari *National Assembly* (Majelis Nasional) dan

*Senate* (Senat), yang mempraktekkan sistem dua kamar. Dalam hal ini anggota senat Perancis dipilih secara tidak langsung melalui *Electoral College* untuk masa jabatan 9 (sembilan) tahun, sepertiga anggotanya dipilih setiap 3 (tiga) tahun. Meskipun Senat ini adalah perwakilan dari daerah-daerah di Perancis, tetapi mereka juga adalah perwakilan partai-partai.

Bila diperhatikan kesepuluh negara-negara Asean, di samping mempunyai persamaan juga terdapat perbedaan mengenai bentuk pemerintahan dan sistem lembaga perwakilannya. Brunei Darussalam, Kamboja, Malaysia, dan Thailand adalah negara yang berbentuk monarki konstitusional. Dari empat negara monarki konstitusional tersebut, hanya Brunei Darussalam yang menerapkan sistem perwakilan unikameral, sedangkan ketiga negara lainnya menerapkan sistem perwakilan bikameral.

Filipina, Indonesia, Laos, Myanmar, Singapura, dan Vietnam adalah negara yang berbentuk republik. Dari enam negara yang berbentuk republik tersebut, hanya Filipina yang menerapkan sistem perwakilan bikameral, kelima negara lainnya menerapkan sistem perwakilan unikameral. Kenyataan tersebut menegaskan bahwa tiap negara memiliki sistemnya sendiri sesuai dengan kondisi dan latar belakang sejarah serta budayanya masing-masing, sebagaimana tertuang dalam ideologi dan cita-cita masing-masing.

### **Wakil Daerah pada Masa Pra dan Awal Kemerdekaan RI**

Sesungguhnya Pemerintah Hindia Belanda telah membentuk *Volksraad* atau Dewan Rakyat (1918-1942), yaitu semacam parlemen untuk menampung aspirasi rakyat, namun tidak pula mampu untuk membendung semangat yang menggelora untuk mewujudkan kemerdekaan. *Volksraad* dibentuk pada 16 Desember 1916, tetapi baru diresmikan pada 18 Mei 1918 dan sidang pertama dilangsungkan pada 21 Mei 1918. Dewan Rakyat tersebut beranggotakan 30 orang Bumiputera, 25 orang Eropa dan 5 orang Timur Asing. Dari 30 orang Bumiputera tersebut, 20 orang ditetapkan melalui pemilihan dan 10 orang melalui pengangkatan; sedangkan dari 25 orang Eropa, 15 orang ditetapkan melalui pemilihan dan 10 orang melalui pengangkatan. Keanggotaan Timur Asing ditetapkan melalui pemilihan sejumlah 3

orang dan melalui pengangkatan sejumlah 2 orang. Selanjutnya, sesuai ketentuan Pasal 72 ayat (1) *Indische Staatblad* Tahun 1917, dari antara 60 anggota Dewan Rakyat tersebut dipilih 15 orang yang ditetapkan sebagai Badan/Dewan Pekerja (*College van Gedelegeerden*). Badan inilah yang bekerja sepanjang tahun, sementara anggota-anggota Dewan Rakyat lainnya yang tersebar di seluruh Hindia Belanda hanya bersidang pada masa tertentu, khususnya pada waktu akan menyusun suatu ordonansi. Dalam kenyataannya kemudian, *Volksraad* hanyalah menjadi penasihat belaka<sup>4</sup>.

Semangat untuk merdeka juga diwujudkan melalui pembentukan partai-partai politik. Para pemimpin pergerakan kemerdekaan yang bersikap *non cooperative* terhadap pemerintahan Hindia Belanda, antara lain Soekarno dan Hatta, ditangkap dan dibuang ke luar Jawa. Partai-partai nasionalis berkumpul dalam GAPI (Gabungan Politik Indonesia) yang dikenal memiliki semboyan “Indonesia Berparlemen” (1939)<sup>5</sup>. Pada setiap rapatnya mereka memajang bendera Merah Putih yang bertuliskan semboyan “Indonesia Berparlemen” itu. GAPI dibentuk atas prakarsa M. Husni Thamrin dari Parindra (Partai Indonesia Raya), Gerindo (Gerakan Rakyat Indonesia), dan PSII (Partai Sarikat Islam Indonesia).

GAPI, melalui Rapat Pleno yang diselenggarakan di Jakarta pada 31 Januari 1941 mengeluarkan Memorandum GAPI Tentang *Soesoenan Tata Negara Indonesia*. Dalam Memorandum tersebut antara lain dinyatakan cita-cita untuk membentuk Parlemen yang terdiri dari *doea Majelis*, yaitu Madjelis Pertama (*Eerste Kamer*) dan Madjelis Kedua (*Tweede Kamer*).

Jepang menyatakan perang terhadap Sekutu (As – Inggris – Belanda dll) dimulai dengan menyerang Pearl Harbour di kepulauan Hawaii pada 8 Desember 1941. Serangan bala tentara Jepang tersebut kemudian memicu terjadinya Perang Dunia II di belahan benua Asia (1939 – 1945). Jepang masuk ke Indonesia dengan mengalahkan

---

<sup>4</sup> Adi Sudirman (2014); *SEJARAH LENGKAP INDONESIA*; DIVA Press, Yogyakarta.

<sup>5</sup> Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI (2012), *NASKAH DOKUMENTASI SEJARAH KONSTITUSI DAN MAHKAMAH KONSTITUSI*, Jakarta.

pasukan Hindia Belanda pada 8 Maret 1942. Pemerintah Hindia Belanda meninggalkan Indonesia tanpa tanggung jawab. Guna mendapat dukungan dari rakyat Indonesia maka Pasukan Jepang masuk Indonesia dengan janji hendak memerdekakan bangsa Indonesia dari penjajahan Hindia Belanda. Serbuan bala tentara Jepang ke Asia mereka dengungkan sebagai perang Asia Timur Raya (*Dai Toa Sensoo*).

Para Pejuang Kemerdekaan Indonesia, antara lain Mr. Soepomo, Mr. Subardjo, dan Mr. Maramis segera mempersiapkan beberapa naskah undang-undang dan peraturan sebagai persiapan untuk kemerdekaan Indonesia. Pada 4 April 1942 Mr. Soepomo, Mr. Subardjo, dan Mr. Maramis menyelesaikan naskah rancangan Undang-Undang Indonesia Merdeka, Peraturan Tentang Pemerintah Sementara Dari Indonesia, dan Rencana Permulaan Dari Undang-Undang Dasar Negeri Indonesia<sup>6</sup>. Naskah UNDANG-UNDANG INDONESIA MERDEKA memuat pokok pikiran tentang Pemerintah Indonesia Sementara dan Undang-Undang Dasar untuk Negeri Indonesia yang merdeka, serta tata hubungan dengan Pemerintah Nippon (Jepang). PERATURAN TENTANG PEMERINTAH SEMENTARA DARI INDONESIA merupakan naskah yang memuat ketentuan mengenai sistem kekuasaan dan sistem pemerintahan sementara serta hal pemindahan kekuasaan dari Pemerintah Hindia Belanda.

RENCANA PERMULAAN DARI “UNDANG-UNDANG DASAR NEGERI INDONESIA” meliputi 11 BAB dan 74 Pasal dan memuat sistem kedaulatan, sistem kekuasaan pemerintahan negara, yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, serta tentang hak-hak dan kewajiban penduduk, hal keuangan dan aturan-aturan umum. Dalam BAB III tentang Dewan Perwakilan Rakyat antara lain dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 30 : Dewan Perwakilan Rakyat terbagi dalam dua dewan, yakni : Dewan Kesatu dan Dewan Kedua.

---

<sup>6</sup> A.B. kusuma (2009): *LAHIRNYA UNDANG-UNDANG DASAR 1945* – B.P. Fakultas Hukum UI, Jakarta.

Pasal 31 : Menurut undang-undang tentang Dewan Kesatu, dewan itu sekaliannya atau sebagiannya terdiri dari anggota-anggota yang diangkat atau dipilih.

Pasal 32 : Dewan Kedua terdiri dari anggota-anggota yang dipilih oleh rakyat, menurut aturan Undang-Undang Pemilihan Anggota dari Dewan Kedua.

Pasal 33 : Seorang tidak dapat dalam satu waktu menjadi anggota dari dua-dua Dewan itu.

Pasal 34 : Tiap-tiap undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 35 : Dua-dua Dewan itu memutus tentang rancangan undang-undang, yang diserahkan padanya oleh Pemerintah, dan kalau perlu dapat mengusulkan sendiri rancangan undang-undang.

Pasal 36 : Suatu undang-undang yang sudah ditolak dalam salah satu dari dua-dua Dewan itu tidak boleh lagi dimajukan dalam waktu persidangan itu juga.

Pasal 37 : Dua-dua Dewan itu boleh memajukan usul-usul kepada Pemerintah, baik buat undang-undang maupun mengenai sesuatu hal lain. Tetapi kalau usul-usul itu tidak diterima, tidak dapat lagi dimajukan dalam waktu persidangan itu juga.

Dari ketentuan tersebut di atas tampak jelas bahwa meskipun terdapat dua Dewan, namun tidak dimaksudkan sebagai perwujudan sistem bikameral dengan dua kamar. Kedua Dewan merupakan kesatuan dalam satu lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang dibedakan hanya dari proses perekrutannya. Dewan Kesatu menampung wakil-wakil yang diangkat, antara lain atas dasar pertimbangan wakil dari daerah. Hal tersebut menunjukkan bahwa sejak awal telah dianut pikiran paham kekeluargaan yang selalu mengikutsertakan seluruh unsur daerah maupun kelompok dalam kerangka kebersamaan sebagai keluarga besar bangsa.

Menjelang kekalahan Jepang dalam Perang Dunia Kedua (1939-1945) barulah Jepang hendak mewujudkan janjinya untuk

memerdekakan bangsa Indonesia dengan membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*) atau BUPK pada 26 April 1945. Para pemimpin Indonesia yang mewakili berbagai aliran dan daerah sebanyak 60 (enam puluh) orang dikumpulkan dalam Badan ini. Guna mempersiapkan kemerdekaan bangsa Indonesia, *founding fathers* mempersiapkan rancangan Undang-Undang Dasar yang diawali dengan menetapkan Dasar Negara. Atas dasar nilai dasar yang termaktub dalam Dasar Negara tersebut, pada 22 Juni 1945, 9 (sembilan) orang pemimpin berhasil menyusun kesepakatan yang kemudian dikenal dengan nama Piagam Jakarta.

Naskah Piagam Jakarta tersebut, dalam Rapat Besar PPKI pada 18 Agustus 1945, disempurnakan atas usulan Drs. Moh. Hatta, sesuai dengan desakan dari “delegasi” yang disebut dari daerah Indonesia bagian Timur, yaitu menghapuskan 7 (tujuh) kata yang berbunyi “...dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya”, dan disempurnakan menjadi “Ketuhanan Yang Maha Esa” dengan menghapus kata “menurut dasar” atas usulan Ki Bagus Hadikusumo. Dengan diterimanya usulan tersebut maka Naskah Piagam Jakarta yang telah disempurnakan tersebut ditetapkan sebagai Pembukaan Undang-Undang Dasar. Terlepas dari kontroversi peristiwa tersebut dalam berbagai tulisan, tetapi peristiwa ini menunjukkan betapa *founding fathers* memperlihatkan kebesaran jiwa dan kenegarawanannya serta perhatiannya yang sungguh-sungguh atas aspirasi daerah untuk memperkokoh persatuan yang merupakan *conditio sine quanon* bagi Negara Indonesia Merdeka.

Sebelum kejadian menyangkut hal Piagam Jakarta tersebut, yaitu pada 12 Agustus 1945, Jenderal Terauchi Hi Saichi di Saigon menerima kedatangan Radjiman, Soekarno, dan Hatta. Pada saat itu BPUPK diubah menjadi Panitia Persiapan Kemerdekaan (PPK) atau *Dokuritsu Zyunbi Iinkai* yang diketuai oleh Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta sebagai wakilnya serta beranggotakan 21 Anggota. Selanjutnya Pada 18 Agustus 1945, sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, PPK diubah menjadi Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dengan menambahkan 6 (enam) orang anggota yang berasal dari daerah-daerah. Dari peristiwa tersebut

ada dua hal yang perlu digarisbawahi, yaitu pertama, dibentuknya suatu ‘Lembaga Nasional Indonesia’ yaitu PPKI dan kedua, konsistensi sikap untuk selalu mengikutsertakan wakil daerah.

Beberapa lembaga dalam Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal sebagai UUD 1945 ini antara lain seperti yang terdapat di Zaman Hindia Belanda, misalnya *Volks Raad* untuk DPR, *Algemene Rekenkamer* atau Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung atau *Hooggerecht*, Dewan Pertimbangan Agung untuk *Raad van Nederlandsche Indie*. Dengan demikian hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang terdiri atas anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan, yang merupakan lembaga khas Indonesia. MPR dianggap merepresentasikan rakyat seluruh Indonesia sehingga keanggotaannya tidak cukup dari anggota DPR, akan tetapi harus ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan. Hal ini menunjukkan bahwa sejak awal kemerdekaan *founding fathers* sudah memberi perhatian khusus terhadap perwakilan daerah dalam mewujudkan kedaulatan rakyat, sebagaimana antara lain ditegaskan oleh Mr. Muh. Yamin. Dalam Rapat Besar BPUPK pada 11 Juli 1945, Mr. Muh. Yamin antara lain menegaskan:

*“...Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak.....”*

*Jadi ada 2 syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil langsung daripada rakyat Indonesia”.*

Selanjutnya Mr. Muh. Yamin juga menegaskan bahwa:

*“Mengingat kemauan zaman dan mengingat kepentingan pembangunan tenaga kita, maka Dewan yang disusun itu tidaklah terbagi atas kamar pertama dan kamar kedua. Parlemen perwakilan rakyat ini*

*tidak kita bagi dua, melainkan hanya mempunyai satu kamar saja....”.*

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur susunan keanggotaan MPR, yaitu bahwa *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia paham kekeluargaan sebagaimana termaktub dalam Pancasila, diwujudkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Demikian pula dalam Pasal 18 ditegaskan bahwa : *“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*”. Ketentuan tersebut menunjukkan kepada kita bahwa dalam bentuk negara yang kita pilih yaitu negara kesatuan, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, keberadaan dan kepentingan daerah ditingkat nasional tetap menjadi satu kesatuan dalam keutuhan kepentingan nasional.

Itulah sebabnya dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 2, ditegaskan hal sebagai berikut:

*“Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat”*

Penjelasan tersebut disusun Mr. Soepomo pada September 1945 atas permintaan berbagai pihak agar makna dan *geistlichen hintergrund* yang termaktub dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 dapat dipahami oleh segenap rakyat Indonesia. Penjelasan tersebut diumumkan juga dalam Berita Repoeblik Indonesia Tahun II No. 7 tgl 15 Februari Tahun 1946 bersama naskah UUD NRI Tahun 1945. Selama masa Orde Baru hingga lahirnya Era Reformasi, Penjelasan

tersebut diterima sebagai bagian seutuhnya dari UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 18 ditegaskan antara lain bahwa: “.....*Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendirinya atas dasar permusyawaratan...*”.

Atas dasar uraian dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 tersebut di atas tampak dengan jelas bahwa perwujudan paham kekeluargaan tidak saja dinyatakan dalam pengikutsertaan wakil dari seluruh daerah-daerah, akan tetapi juga dengan mengutamakan permusyawaratan. Dengan demikian dapat pula ditegaskan bahwa kebersamaan dan musyawarah untuk mencapai mufakat merupakan nilai-nilai utama dalam konsepsi paham kekeluargaan sebagai pijakan kebangsaan Indonesia.

Dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 menegaskan hal-hal sebagai berikut:

*Pertama*, bahwa negara Indonesia dibangun atas dasar Pancasila yang menjadi pandangan hidup bangsa dan dasar negara yang dimuat dalam dan sekaligus menjiwai Pembukaan, yang selanjutnya dijabarkan dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945.

*Kedua*, Pancasila memandang bangsa Indonesia dalam satu kesatuan keluarga besar oleh karena itu praktek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara selalu merupakan perwujudan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan.

*Ketiga*, Pancasila yang tertuang dalam Pembukaan dan keseluruhan pokok pikiran yang termaktub dalam Pembukaan merupakan Pokok Kaidah Fundamental Negara<sup>7</sup> atau

---

<sup>7</sup> Notonagoro, Prof. Dr. (1974), *PANCASILA DASAR FALSAFAH NEGARA*, Pantjuran Tudjuh – Jakarta, Cetakan Keempat.

*staatsfundamentalnorm*<sup>8</sup> yang harus dijabarkan dan karena itu juga menjiwai seluruh pasal-pasal UUD 1945.

*Keempat*, bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik dan menganut sistem presidensiil dengan sistem perwakilan satu kamar.

*Kelima*, bahwa utusan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) pada dasarnya merupakan pengejawantahan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan dan tidak dimaksudkan sebagai penerapan sistem perwakilan dua kamar.

### **Senat dalam Konstitusi RIS<sup>9</sup>**

Konstitusi RIS yang berlaku antara 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950 telah menggantikan UUD 1945. Konstitusi RIS ini dirancang di negeri Belanda dalam kerangka perundingan di Konperensi Meja Bundar (Round Table Convergence) antara Pemerintahan Republik Indonesia, BFO (*Bijeenkomst voor Federal Overleg*) yang merupakan kumpulan negara-negara bagian di luar RI (Yogya), dan Pemerintah Kerajaan Belanda. KMB berlangsung di Den Haag dibawah pengawasan Komisi PBB untuk Indonesia atau UNCI (*United Nations Commission for Indonesia*) dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yaitu Amerika Serikat, India, dan Australia. Ketika KMB tengah berlangsung di Den Haag, yaitu dari 23 Agustus 1949 hingga 2 November 1949, delegasi RI dan BFO menyusun rancangan Konstitusi RIS. Dari pihak Pemerintahan RI antara lain diwakili oleh Mr. Soepomo. Undang-Undang Dasar RIS yang di kenal dengan nama Konstitusi RIS itu diberlakukan dengan Keputusan Presiden RIS No.48 tanggal 31 Januari 1950 (Lembaran Negara 1950 tgl 3 Februari 1950). Konstitusi RIS ini disepakati mulai berlaku pada 27 Desember

---

<sup>8</sup> Hans Nawiascky dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre* memaparkan tentang *Stufenbau Theorie* yang mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok yang terdiri atas, *staatsfundamentalnorm* (Pancasila dan Pembukaan UUD 1945), *staatsgrundgesetze* (pasal-pasal UUD 1945), *formelle gesetze* (undang-undang) serta *verordnungen* dan *autonome satzungen* (peraturan perundang-undangan lainnya). Lihat, Maria Farida Indrati Soeprapto (1998), *Ilmu perundang-undangan*.

<sup>9</sup> Forum Konstitusi : *NASKAH SEJARAH DPD RI* (Belum diterbitkan).

1949, pada tgl. 27 Desember 1949 tersebut Belanda mengakui kedaulatan Indonesia.

Dalam Konstitusi RIS tersebut dinyatakan bahwa *Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu Negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federal* (Pasal 1 ayat (1)). Selanjutnya juga ditegaskan bahwa *kekuasaan kedaulatan RIS dilakukan oleh Pemerintahan bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat* sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS. Senat mewakili daerah-daerah (negara) bagian. Setiap daerah (negara) bagian mempunyai dua anggota dalam Senat. Setiap anggota Senat mengeluarkan satu suara dalam Senat (Pasal 80 Bagian II-Senat). Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintahan daerah-daerah (negara) bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi (Pasal 81 ayat (1) Konstitusi RIS).

Syarat menjadi anggota Senat ialah warga negara yang telah berusia 30 tahun dan yang bukan orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun yang haknya untuk dipilih telah dicabut (Pasal 82). Anggota Senat diangkat sumpah sesuai ketentuan yang diatur dalam Pasal 83. Ketua Senat diangkat Presiden dan dipilih dari sekurang-kurangnya dua orang calon dari anjuran Senat, baik dari anggota Senat maupun tidak (Pasal 85). Senat dapat mengundang Menteri-Menteri untuk turut serta dalam permusyawarannya dan memberi penerangan dalamnya (Pasal 96). Pemerintah mendengarkan Senat tentang segala hal, apabila dianggapnya perlu untuk itu (Pasal 123 ayat (1)). Senat dapat, baik dengan lisan maupun tertulis, meminta keterangan kepada Pemerintah (Pasal 124 ayat (1)).

Senat juga memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang bersama DPR dan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 127 hingga Pasal 143 Konstitusi RIS. Selama RIS (27 Desember 1949- 17 Agustus 1950) tercatat hanya ada satu Undang-Undang Federal usul dari DPR. Tidak ada dari Senat.

## **Wakil Daerah Dalam Masa UUDS - 1950**

Negara Jawa Timur tercatat yang pertama mengusulkan penyerahan tugas-tugas pemerintahannya kepada Pemerintah Federal. Disusul oleh Pemerintah Negara Pasundan dan terakhir Negara Sumatera Selatan. Demikian halnya dengan daerah-daerah yang mempunyai pemerintahan sendiri juga menggabungkan diri dengan Republik Indonesia (Yogyakarta). Dengan pengecualian Negara Indonesia Timur (NIT) dan pemerintah Negara Sumatera Timur yang telah memberi kuasa kepada Pemerintah RIS untuk berunding dengan Pemerintah RI. Setelah beberapa hari berunding, pada 19 Mei 1950 disepakati sebuah Piagam Persetujuan untuk membentuk Negara Kesatuan.

Piagam Persetujuan tersebut sekaligus menetapkan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan yang akan dibentuk itu diperoleh dengan cara mengubah Undang-Undang Dasar 1949 (Konstitusi RIS) sedemikian rupa.

Beberapa prinsip yang dimuat dalam Piagam Persetujuan itu, antara lain:

- a. Penghapusan Senat.
- b. DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR-RIS dan Badan Pekerja KNIP. Tambahan anggota atas penunjukan Presiden dipertimbangkan lebih jauh oleh kedua Pemerintah.
- c. DPR Sementara bersama-sama dengan KNIP dinamakan Majelis Perubahan UUD mempunyai hak membentuk UUD baru.
- d. Konstituante adalah lembaga pembentuk Undang-Undang Dasar yang anggota-anggotanya dipilih dengan mengadakan pemilihan umum berdasarkan atas satu anggota untuk tiap 300.000 penduduk, dengan memperhatikan perwakilan yang pantas bagi golongan minoritas.

Pada 14 Agustus 1950 Parlemen RIS menerima baik Rancangan UUD tersebut. Pada 15 Agustus 1950 Presiden dan Menteri Kehakiman RIS menandatangani Undang-Undang-RIS No.7 yang

memberlakukan UUDS-1950. UUDS 1950 tersebut diundangkan pada 15 Agustus 1950 dalam Lembaran Negara No.56-1950. Pada 17 Agustus 1950, Negara Kesatuan RI mulai memberlakukan UUDS-1950 tersebut.

Pada 6 Mei 1957 Presiden Soekarno menandatangani Undang-Undang Darurat untuk membentuk Dewan Nasional dengan pertimbangan “untuk lebih menyempurnakan kelancaran roda pemerintahan menuju kesejahteraan Negara dan masyarakat“. Anggota Dewan Nasional ditunjuk dari:

- a. golongan-golongan fungsional di dalam masyarakat;
- b. orang-orang yang dapat mengemukakan persoalan-persoalan daerah;
- c. pejabat-pejabat militer dan sipil yang dianggap perlu;
- d. menteri-menteri yang dipandang perlu;

Dewan Nasional dipimpin langsung oleh Presiden dibantu seorang Wakil Ketua (Roeslan Abdulgani). Dengan adanya anggota dari unsur daerah dalam keanggotaan Dewan Nasional tersebut menunjukkan betapa peran daerah dalam hubungannya dengan pemerintah pusat perlu dijembatani dan selalu diperhatikan. Selama dua tahun sejak berdirinya, Dewan Nasional tercatat telah memberi nasihat antara lain mengenai soal-soal otonomi dan desentralisasi.

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950) diatur pula tentang Pemerintahan Daerah dan Daerah Swapraja (Bab IV). Dalam Pasal 131 ditentukan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom), dengan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dan dasar perwakilan dalam sistem pemerintahan negara. Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan tugas-tugas yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangga daerah dapat diserahkan kepada daerah dengan undang-undang.

Selama masa berlakunya UUDS 1950 telah dibuat UU No.1 Tahun 1957 yang mengatur pemerintahan daerah. Prinsip pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan sistem rumah tangga nyata merupakan pelaksanaan ketentuan Pasal 131 dan Pasal 132 UUDS-1950 yang pada dasarnya sama dengan ketentuan dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Sistem rumah tangga nyata tidak mungkin terpisahkan dari pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Sistem rumah tangga nyata ini memuat konsepsi bahwa daerah diberi keleluasaan mengembangkan diri sesuai dengan kemampuannya.

Guna menyatukan wilayah negara Republik Indonesia sebagaimana dicitakan oleh para *founding fathers*, yaitu bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia meliputi seluruh bekas jajahan Hindia Belanda, di bawah UUDS 1950 dimulai perjuangan pembebasan Irian Barat. DPR dan Presiden membentuk UU No. 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Propinsi Irian Barat. Pada 25 Oktober 1958, DPR mengeluarkan Resolusi yang antara lain “menyokong usaha pemerintah memperjuangkan pembebasan Irian Barat melalui forum Perserikatan Bangsa-Bangsa”.

Pada tahun 1958 di banyak daerah terjadi pergolakan yang disebabkan oleh adanya ketidakpuasan pada penyelenggaraan kebijakan pemerintahan pusat. Ketidakpuasan tersebut ditandai oleh berdirinya Dewan Banteng di Sumatera Barat disusul Permesta di Sulawesi, Dewan Garuda di Sumatera Utara, dan Dewan Gajah di Sumatera Selatan. Akhirnya terbentuklah Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Sumatera Barat yang berujung pada pemberontakan bersenjata. Ketidakpuasan tersebut tetap terjadi meskipun pada 9-14 September 1957 Pemerintah telah menyelenggarakan Musyawarah Nasional di Jakarta. Musyawarah Nasional tersebut digagas oleh Dewan Nasional dan dihadiri tokoh nasional, tokoh angkatan, termasuk mantan Wakil Presiden Mohammad Hatta yang telah mengundurkan diri di tahun 1956. Musyawarah Nasional itu membicarakan masalah dalam ruang lingkup yang luas meliputi bidang pemerintahan, isu-isu daerah, ekonomi, dan lain-lain sampai pada pemulihan Dwi Tunggal Soekarno - Hatta. Musyawarah Nasional ini menghasilkan berbagai keputusan penting serta berharga untuk masa depan Negara, terutama

menyepakati perlunya saling pengertian antar pusat dan daerah dalam kerangka prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam UUDS 1950 terdapat pula Konstituante (Sidang Pembuat UUD) yang menurut Pasal 134 bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar RI yang akan menggantikan UUDS 1950. Anggota Konstituante hasil pemilihan umum tahun 1955 di lantik Presiden Soekarno pada 10 November 1956 di Bandung. Anggotanya sebanyak 530 orang, dan sebanyak 514 orang dipilih dalam Pemilu 15 Desember 1955. Selebihnya anggota yang diangkat dari golongan kecil (Cina, Eropa, dan Arab) serta wakil Irian Barat. Dengan demikian wakil daerah hanya tercermin dari kehadiran wakil daerah Irian Barat dan menyimpang dari paham kekeluargaan yang termaktub dalam Pancasila, padahal Pancasila tetap merupakan dasar negara sebagaimana tercantum dalam UUDS 1950. Sidang Konstitusi telah sempat menyusun Rancangan Undang-Undang Dasar yang memuat struktur Pemerintahan Daerah. Dalam Bab Tentang Alat Kelengkapan Negara diatur kedudukan Pemerintah, DPR, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.

Konstituante tersebut bersidang selama tahun 1956 hingga tahun 1959 akan tetapi gagal dalam memperoleh kesepakatan tentang Dasar Negara. Guna menyelamatkan Negara dan bangsa Indonesia, Presiden Ir. Soekarno mengeluarkan Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959 tentang Dekrit Presiden RI/Panglima Tertinggi Angkatan Perang, tertanggal 5 Juli 1959. Dekrit Presiden tersebut menyatakan pembubaran Konstituante dan menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta tidak berlakunya lagi UUDS 1950. Selain itu juga menyatakan pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

## **PERKEMBANGAN WAKIL DAERAH SEJAK DEKRIT PRESIDEN**

### **1. Masa Sejak Dekrit Presiden hingga Reformasi.**

Pada 22 Juli 1959 dikeluarkan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 tentang pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Dalam Pasal 1 Penetapan Presiden tersebut ditegaskan bahwa susunan MPRS terdiri atas anggota DPR-GR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah dan Utusan Golongan tersebut diatur dengan Peraturan Presiden No. 12 Tahun 1959. Utusan Daerah berjumlah 94 orang yang meliputi wakil dari 24 daerah provinsi yang masing-masing diwakili oleh tiga sampai lima orang. Utusan Golongan berjumlah 200 orang yang meliputi 13 golongan yaitu golongan Tani, Buruh/Pegawai Negeri, Pengusaha Nasional, Koperasi, Angkatan Bersenjata, Veteran, Alim Ulama Islam, Katolik, Protestan, Hindu Bali, Golongan Pemuda, Wanita, Wartawan, dan Cendekiawan/Pendidikan.

DPR hasil Pemilu tahun 1955 ditetapkan sebagai DPR yang melaksanakan tugas atas dasar UUD 1945. DPR tersebut kemudian dibekukan oleh Presiden dengan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960, karena menolak Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden. Setelah membekukan DPR hasil pemilihan umum tahun 1955, dikeluarkan Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960 tentang pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) dengan 283 anggota. DPR-GR tersebut tidak hanya meliputi wakil partai politik (130 orang), namun juga terdapat 152 orang yang mewakili golongan-golongan ditambah satu orang mewakili daerah Irian Barat. Tugas MPRS ini tidak meliputi tugas menetapkan UUD serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pembatasan tugas MPRS dikukuhkan sendiri oleh Ketetapan MPRS No. I/MPRS/1960. Nyatanya kemudian MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang menetapkan Presiden Soekarno menjadi Presiden Seumur Hidup.

Di bidang pemerintahan, perhatian kepada daerah antara lain ditunjukkan dengan dibentuknya Kementerian Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah yang menteri-nya dijabat Ipi Gandamana dalam Kabinet Kerja Ke-III (6 Maret 1962 – 13 Nopember 1963) dengan Menteri Pertama Ir. H. Djuanda. Sementara itu, Ketua MPRS, DPR-GR, Wakil Ketua DPA, dan Ketua Bappenas diberi kedudukan sebagai Wakil Menteri Pertama. Para Wakil Ketua MPRS, wakil ketua DPR-GR berkedudukan sebagai Menteri.

Pada 27 Agustus 1964 dibentuk Kabinet Dwikora, Presiden Soekarno merangkap selaku Perdana Menteri. Ketua MPRS berkedudukan sebagai Wakil Perdana Menteri, sedangkan Ketua DPR-GR, Wakil Ketua I DPA, wakil-wakil Ketua MPRS berkedudukan sebagai Menteri Koordinator. Ketua II DPA dan Para Wakil Ketua DPR-GR berkedudukan sebagai Menteri.

Dalam Kabinet Dwikora yang Disempurnakan Lagi (28 Maret 1966) diangkat 6 orang Wakil Perdana Menteri dan salah seorang di antaranya menjabat selaku Wakil Perdana Menteri Bidang Hubungan Dengan Lembaga Negara Tertinggi, MPRS, DPA, DPR-GR, dan BPK. Ketua MPRS, Ketua DPR-GR, Ketua BPK, dan Wakil Ketua I DPA diberi kedudukan sebagai Menteri, sedangkan para Wakil Ketua BPK diberi kedudukan setingkat Deputy Menteri.

Setelah terjadinya pemberontakan G.30.S/PKI tanggal 30 September 1965 dilakukan pembersihan di kalangan lembaga perwakilan. Pada 15 November 1965 Sidang Paripurna DPR-GR menyetujui pembekuan keanggotaan sejumlah 62 orang yang dinyatakan terlibat dalam G30S/PKI tersebut. Pada tahun 1966 lahir Orde Baru yang bertekad melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Di masa Orde Baru terjadi penyegaran anggota DPR-GR dan MPRS. Pada Sidang-Umum ke-IV MPRS Juni 1966 di antara 24 Ketetapan MPRS yang dikeluarkan terdapat Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah. Dengan

demikian semua lembaga disesuaikan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

Pada awal Orde Baru dibentuk Kabinet Ampera dengan Presidium 5 orang Menteri Pertama diketuai Jenderal TNI Soeharto (25 Juli 1966 - 17 Oktober 1967). Setelah Sidang Istimewa MPRS Maret 1967 yang mengangkat Jenderal TNI Soeharto menjadi Pejabat Presiden, dibentuk Kabinet Ampera Yang Disempurnakan (11 Oktober 1967 – 6 Juni 1968) dengan 23 orang Menteri. Setelah Jenderal TNI Soeharto diangkat sebagai Presiden RI dalam Sidang Umum ke-V MPRS Tahun 1968 menggantikan Presiden Soekarno, dibentuk Kabinet Pembangunan (6 Juni 1968) dengan 23 orang Menteri pula. Salah seorang selaku Menteri Negara yang membantu Presiden Dalam Menyelenggarakan Hubungan Antara Pemerintah Dengan MPRS/DPR-GR/ Dan DPA.

Setelah pemilihan umum tahun 1971 MPRS berubah menjadi MPR yang beranggotakan anggota DPR hasil Pemilu 1971 ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian sejak Orde Baru dalam pengorganisasian di MPR terdapat Fraksi Utusan Daerah yang memiliki tugas khusus untuk mengkomunikasikan dan memperjuangkan kepentingan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun dalam prakteknya karena keanggotaan Utusan Daerah didominasi oleh wakil-wakil daerah yang ditunjuk atas restu Presiden maka dalam persidangan di MPR Fraksi Utusan Daerah bertindak selaku kepanjangan tangan dan sesuai kebijakan Presiden.

## **2. Utusan Daerah pada Masa Reformasi.**

Pada awal masa reformasi, setelah dilantiknya anggota DPR hasil pemilu 1999 pada 1 Oktober 1999, Fraksi Utusan Daerah di MPR dihapuskan keberadaannya dalam Peraturan Tata Tertib MPR. Anggota Utusan Daerah yang berasal dari berbagai daerah bergabung ke dalam Fraksi partai politik dan Fraksi Utusan Golongan sesuai kecenderungan politik masing-masing. Fraksi

Utusan Daerah di setuju kembali keberadaan dan kehadirannya dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2001-2002.

Dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999 timbul gagasan untuk menentukan anggota Utusan Daerah melalui pemilihan umum agar terbebas dari kooptasi kekuasaan Presiden dan dapat lebih independen dalam menyampaikan aspirasi daerah masing-masing. Pembahasan di PAH III BP MPR sejak Sidang Umum MPR RI Tahun 1999 diawali dengan masalah penguatan lembaga negara, karena dominannya kekuasaan lembaga eksekutif (*executive heavy*). Sebelum perubahan dalam UUD NRI Tahun 1945 dikenal satu Lembaga Tertinggi Negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan lima Lembaga Tinggi Negara yaitu lembaga negara Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan MPR-RI Nomor: VI/MPR/1973, yang kemudian diganti dengan Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dan/antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Kedaulatan rakyat dipegang oleh MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. Dalam Penjelasan tersebut dinyatakan bahwa Presiden adalah “mandataris” dari Majelis, karena itu Presiden ialah penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis (*concentration of power and responsibility upon the President*). Atas dasar ketentuan tersebut dalam praktek penyelenggaraan negara terjadi dominasi kekuasaan oleh Presiden (*executive heavy*) yang menimbulkan *abuse of power*.

Sehubungan dengan itu dan demi menegaskan kembali cita-cita demokrasi sebagaimana dimaksud oleh para pendiri bangsa dan negara (*founding fathers*), fraksi-fraksi MPR dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999 bersepakat untuk menerapkan mekanisme *checks and balances* antar Lembaga Negara. Dalam

pembahasan di Rapat Besar BPUPK pada 15 Juli 1945 anggota BPUPK Sukiman mengusulkan:

*”Untuk lebih menegaskan kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat maka saya mengusulkan supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini bahwa prinsip, pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus langsung oleh rakyat”.*

Menanggapi gagasan tersebut Mr. Soepomo menyatakan bahwa pemilihan langsung yang dimaksud dapat diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya, sebagaimana telah diungkapkan pada Bab terdahulu, juga disepakati untuk menetapkan *grand design* berupa lima kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi:

*Pertama*, mempertahankan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

*Kedua*, mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Ketiga*, mempertegas sistem Presidensiil.

*Keempat*, hal-hal yang bersifat normatif dalam Penjelasan atas dasar kesepakatan dijadikan pasal-pasal.

*Kelima*, perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Selain itu juga dilakukan penguatan lembaga negara seperti penetapan DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1), dan dilakukan pembentukan lembaga baru antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan DPD merupakan kelanjutan dari penyempurnaan anggota MPR yang semula dalam Pasal 2 ayat (1) tertulis sebagai berikut.

*“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah utusan-utusan*

*dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”*

Dalam undang-undang yang merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) tersebut di atas ditetapkan bahwa hanya sebagian anggota MPR yang dipilih melalui pemilihan umum, yaitu sebagian dari anggota DPR, sedangkan selebihnya, termasuk anggota yang berasal dari utusan daerah dan utusan golongan, tidak dipilih melalui pemilihan umum.

Pada perubahan pertama, masalah nama lembaga negara yang dimaksudkan menggantikan utusan daerah sebagai anggota MPR, masih terdapat berbagai saran, antara lain Dewan Utusan Daerah, Dewan Daerah, atau Dewan Perwakilan Daerah. Dalam Lampiran Materi Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR RI Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat kesepakatan rumusan dalam bentuk alternatif sebagai berikut:

*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah ditambah dengan utusan masyarakat tertentu yang karena tugas dan fungsinya tidak menggunakan hak pilihnya.*

Dalam perubahan keempat akhirnya disepakati menjadi:

Pasal 2 ayat (1):

*“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.*

Meskipun penetapan Pasal 2 ayat (1) tersebut baru diputus pada perubahan keempat, akan tetapi keberadaan DPD sudah diputus dalam proses perubahan ketiga yang dicantumkan dalam Bab VII A Pasal 22C dan Pasal 22D. Dalam perubahan ketiga ini ditetapkan tiga lembaga negara yang baru, yaitu DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial.

Patut diketahui bahwa semua materi bahasan dalam setiap tahapan perubahan itu sudah dibahas dalam proses perubahan pertama. Oleh karena tidak mungkin terselesaikan dalam beberapa hari saja, kemudian diputuskan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR-RI Nomor: IX/MPR/1999 Tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena ternyata tidak juga terselesaikan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, sekali lagi diputuskan Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2000 tentang hal yang sama, disertai lampiran Materi Rancangan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Hasil BP MPR RI Tahun 1999-2000. Penugasan MPR kepada Badan Pekerja tersebut menunjukkan bahwa perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan secara bertahap dalam rangkaian empat perubahan dan bukan empat kali diubah.

Dari lampiran Materi Rancangan tersebut, khusus terkait dengan keanggotaan MPR dalam Pasal 2 ayat (1) dan pasal-pasal lain dalam Bab tentang Dewan Perwakilan Daerah, terdapat alternatif pendapat Fraksi MPR khususnya juga menyangkut kewenangan DPD.

Sampai dengan rancangan putusan perubahan ketiga dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 yang diserahkan oleh Panitia Ad Hoc I BP MPR kepada Badan Pekerja MPR, masih terdapat rumusan alternatif dimaksud. Semula dimaksudkan untuk menyelesaikan perubahan UUD 1945 hanya sampai perubahan ketiga sehingga hasil rumusan PAH I tersebut di serahkan oleh BP-MPR kepada rapat paripurna Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 untuk diputuskan.

Rapat paripurna ST-MPR Tahun 2001 sesuai Peraturan Tata Tertib MPR kemudian membentuk Komisi A Majelis sebagai alat kelengkapan MPR untuk membahas materi rancangan perubahan ketiga tersebut. Pada pembahasan di Komisi A Majelis ternyata setelah melalui Tim Perumus telah dicapai kesepakatan tentang Bab DPD yang meliputi Pasal 22C

dan Pasal 22D, akan tetapi untuk Pasal 2 ayat (1) masih terdapat alternatif.

Selain Bab tentang MPR yang belum dicapai kesepakatan terdapat pula beberapa materi rancangan perubahan yang belum diputuskan, oleh karena itu diusulkan untuk meneruskan pembahasan pada tahap berikutnya, sehingga proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diselesaikan pada perubahan ketiga. Putusan tersebut diambil dalam Rapat Pimpinan (Pimpinan MPR, Pimpinan Komisi Majelis, dan Pimpinan Fraksi MPR) yang menyepakati untuk menyarankan kepada rapat paripurna Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 untuk sekali lagi menegaskan BP MPR melanjutkan tahapan perubahan.

Rapat Paripurna ST MPR Tahun 2001 pada 9 November 2001 memutuskan secara bulat Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang antara lain meliputi Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah. Dengan perubahan ketiga tersebut maka keberadaan lembaga Negara DPD dengan segala kewenangannya menjadi kenyataan.

Pengisian jabatan lembaga permusyawaratan/perwakilan melalui Pemilihan Umum telah disepakati sejak perubahan pertama dan tidak hanya dicantumkan dalam Pasal 2 ayat (1) untuk MPR, Pasal 19 ayat (1) untuk DPR, dan Pasal 22C ayat (1) untuk DPD, tetapi sekaligus ditegaskan pula dalam Bab VIII tentang Pemilihan Umum Pasal 22E ayat (2) yang menyatakan:

*“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”*

Pasal 22E ayat (2) tersebut menegaskan bahwa pemilihan umum anggota DPR dan DPD itu dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota se Indonesia. Sehubungan dengan itu ketika PAH I BP MPR merumuskan pasal pemilihan umum dimaksud, hal ini diperagakan pada simulasi pemilihan umum dengan lima kotak suara. Kotak 1

untuk pemilihan umum anggota DPR, Kotak 2 untuk Anggota DPD, Kotak 3 untuk Presiden dan Wakil Presiden, Kotak 4 untuk anggota DPRD Provinsi, dan Kotak 5 untuk anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Beda dengan pemilihan anggota DPR yang mewakili rakyat sehingga daerah pemilihannya dapat saja berada pada satu provinsi atau beberapa Kabupaten dan Kota dalam satu provinsi maka anggota DPD mewakili daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama pada setiap provinsi tersebut dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.

Dalam Pasal 22C ayat (3) diperintahkan untuk membuat satu Undang-Undang tersendiri yang mengatur susunan dan kedudukan DPD. Kata “diatur **dengan** undang-undang” mewajibkan adanya satu Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Daerah. Pengertian kata tersebut berdasarkan keterangan Ahli Bahasa dari Pusat Bahasa Indonesia yang selalu mendampingi PAH I dalam perumusan kesepakatan. Beda jika disebutkan dengan kata “diatur **dalam** Undang-Undang”, yang dimaksudkan dapat diatur dalam beberapa undang-undang.

### 3. Tugas dan Wewenang DPD

DPD memiliki tugas dan wewenang yang tertentu dan terbatas di bidang legislasi, memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tertentu, dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 22D. Wewenang DPD yang tertentu dan terbatas di bidang legislasi adalah dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang tertentu dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu sebagaimana tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2).

Pasal 22D ayat (1) menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal tertentu. Kata “dapat” menunjukkan bahwa

DPD bebas menentukan untuk mengajukan atau tidak mengajukan rancangan undang-undang tertentu tersebut.

Pasal 22D ayat (2) menegaskan:

(2). *“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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.”*

Dimaksud dengan **ikut membahas** dalam Pasal 22D ayat (2) ini adalah untuk rancangan undang-undang tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22D ayat (2) di atas, baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari Presiden, ataupun juga yang berasal dari DPD. Dengan kata lain, rancangan undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2), tanpa membedakan dari mana rancangan berasal, dibahas bersama oleh DPR, Presiden dan DPD.

Pengertian ikut membahas menegaskan keikutsertaan DPD dalam membahas rancangan undang-undang tertentu hingga selesai kecuali dalam memberikan persetujuan. Dengan kata lain dalam pembahasan rancangan undang-undang tertentu DPD ikut membahas bersama DPR dan Presiden, akan tetapi tidak ikut memutuskan (tidak memiliki *voting right*). Namun, besar kemungkinan bahwa dalam pembahasan suatu materi rancangan dicapai satu kesepakatan tanpa harus dilakukan pemungutan suara, artinya pembahasan berakhir dengan pemufakatan atas dasar musyawarah.

Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa : *“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”*.

Ayat ini menegaskan keterlibatan dua pihak yang setara kewenangannya dalam proses pembentukan undang-undang atas

dasar musyawarah untuk mencapai mufakat karena antara dua pihak tidak mungkin dilakukan *voting* atau pemungutan suara. Dengan demikian sebelum suatu rancangan undang-undang dibahas bersama Presiden, harus dilakukan pembahasan internal DPR untuk membuat konsep bersama atas nama ‘Konsep DPR’. Dalam hal ini, keikutsertaan DPD adalah ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang tertentu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2), bersama DPR dan Presiden.

Uraian tersebut didasarkan pada *original intent* yang berkembang dalam pembahasan sejak proses perubahan pertama hingga perubahan ketiga. Bahwa hal tersebut belum terwujud, sepenuhnya bergantung pada pembentuk undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, yaitu bahwa:

*“Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”.*

Selain mempunyai fungsi legislasi tertentu dan terbatas maka menurut ketentuan dalam Pasal 22D ayat (2) DPD berkewajiban memberikan pertimbangan yaitu:

*“.....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.”*

Walaupun rancangan undang-undang tersebut tidak termasuk dalam rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2), namun DPD berkewajiban memberi pertimbangan kepada DPR sebelum dibahas oleh DPR dan Presiden. Apakah pemberian pertimbangan tersebut dilakukan secara tertulis atau juga secara langsung dalam suatu rapat bersama, sangat bergantung pada pembentuk undang-undang karena UUD 1945 tidak mengatur hal itu secara rinci.

Khusus pemberian pertimbangan atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara tersebut

masih dipertegas kembali dalam Bab VIII-Hal Keuangan, Pasal 23 ayat (2):

*“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.”*

Ketentuan dalam Pasal 23 ayat (2) tersebut menegaskan maksud pemberian pertimbangan DPD terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) yaitu agar DPR mengajukan pertimbangan DPD tersebut dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut bersama Presiden. Dengan demikian fungsi anggaran yang dimiliki DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) tidak dimiliki oleh DPD.

Fungsi pemberian pertimbangan oleh DPD dimaksud tidak hanya terbatas pada rancangan undang-undang yang disebutkan dalam Pasal 22D ayat (2) di atas, tetapi dimiliki pula oleh DPD dalam hal pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana dimaksud dalam Bab VIII A-Badan Pemeriksa Keuangan Pasal 23F ayat (1), yaitu bahwa :

*(1) “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.”*

Untuk keperluan pemberian pertimbangan oleh DPD tersebut maka Pasal 23E, khusus ayat (2) dan ayat (3) menentukan:

*“(2). Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.*

*(3). Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.”*

Hasil pemeriksaan BPK yang diserahkan kepada DPD dipergunakan sesuai kewenangan DPD yaitu bahwa DPD dapat menindaklanjuti sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur pelaksanaan kewenangan lembaga negara ini.

Dalam Pasal 22D ayat (3) ditentukan :

*(3). “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti”.*

Dengan demikian pengawasan oleh DPD tersebut bukan merupakan fungsi DPD karena bersifat sukarela, yaitu dapat melakukan pengawasan, yang berarti DPD bebas apakah mau melakukan pengawasan atau tidak mau melakukan pengawasan. Suatu fungsi kelembagaan bersifat *inheren* dengan keberadaan lembaga tersebut sehingga terwujud dalam bentuk tugas yang wajib dilakukan.

Bab VIIA Pasal 22D ayat (4) menyatakan bahwa:

*“(4). Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.”*

Selain ketentuan pemberhentian anggota DPD sebagaimana tersebut di atas, bagi anggota DPR juga diatur hal pemberhentian sebagai anggota sebagaimana diatur dalam Pasal 22B. Dengan adanya ketentuan pemberhentian bagi anggota DPR

dan anggota DPD tersebut di atas maka tidak diperlukan lagi adanya ketentuan pemberhentian bagi anggota MPR karena anggota DPR dan anggota DPD adalah juga anggota MPR, sehingga bila diberhentikan sebagai anggota DPR atau anggota DPD, seketika itu juga berhenti sebagai anggota MPR.

## **Penutup**

Pada akhirnya seluruh kesepakatan gagasan tentang DPD dituangkan dalam BAB VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D serta pasal lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian kehadiran DPD dalam sistem pemerintahan Indonesia tetap terjaga dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Namun, patut kembali digarisbawahi penegasan Mr. Soepomo ketika memberikan penjelasan tentang konsepsi Undang Undang Dasar Indonesia dalam Rapat Besar BPUPK pada 15 Juli 1945 yaitu bahwa:

*“Mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk dikemudian hari. Jika perlu, Majelis dapat mengubah Undang Undang Dasar. Dengan sistem ini Panitia yakin, bahwa Undang Undang Dasar senantiasa dapat disesuaikan dengan aliran zaman”.*

Atas dasar itu, setiap gagasan untuk mengubah fungsi, peran dan tanggungjawab DPD melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 tetap terbuka dan dimungkinkan, sepanjang dilakukan melalui ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Lain dari pada itu tentunya juga diharapkan bahwa setiap gagasan untuk mengubah UUD NRI 1945 didasarkan pada tekad untuk tetap mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa, sebagaimana dimuat dan terjabarkan dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

## Daftar Pustaka

- Amini, Aisyah. *Pasang Surut Peran DPR - MPR 1945 – 2004* – Yayasan Pancur Siwa 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*, PT. Bhuna Ilmu Populer (Kelompok Gramedia) – 2007.
- Atmosudirjo, Prajudi, dkk. *Konstitusi Indonesia*. Ghalia Indonesia – 1987.
- Danujaya, Budiarto. (2012) “*DEMOKRASI DISENSUS –Politik Dalam Paradox*” – PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Forum Konstitusi: *Naskah Sejarah DPD RI* (Belum diterbitkan).
- Franz Magnis-Suseno (2016): “*Etika Politik – Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*” – PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan Kedelapan (revisi).
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal MK RI (2012), *Naskah Dokumentas Sejarah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta.
- Kusuma, RM. AB. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta, Fak.Hukum UI, 2009.
- Mahfud MD, Moh. *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontraversi Isu*. Rajawali Pers-2009.
- Manan, Bagir. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, Penerbit Unsika – 1992.
- Notonagoro, Prof. Dr. (1974), *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Pantjuran Tudjuh – Jakarta, Cetakan Keempat.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Edisi Revisi Jakarta, Juli 2010.
- Sudirman, Adi. (2014): *Sejarah Lengkap Indonesia*; DIVA Press, Jogyakarta.
- Sunny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. CV. Galindra – 1965.



# MENUJU PARLEMEN DUA KAMAR: Pemikiran Penguatan DPD Melalui Amandemen UUD 1945

I Wayan Sudirta

## Abstrak

DPD dibentuk menjadi lembaga perwakilan daerah yang bertujuan untuk mengartikulasikan kepentingan daerah dalam rangka pengambilan keputusan di tingkat nasional. Ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyebutkan DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi 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. Pada prinsipnya DPD adalah kamar parlemen sendiri dalam konstruksi perwakilan di Indonesia. Ini dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran meskipun terbatas. Wewenang DPD di atas tidak dimiliki oleh lembaga lainnya secara formal. Jika dibandingkan dengan organisasi masyarakat, kedudukan DPD tentunya berlainan karena wewenang DPD dalam pengajuan RUU bersifat formal dan dijamin oleh UUD 1945. Jika posisi DPD adalah kamar dalam parlemen, maka sistem parlemen di Indonesia adalah bukan unikameral, tetapi bikameral atau sistem trikameral, karena posisi MPR yang masih sebagai lembaga tersendiri. Konsepsi bikameralisme mengandung makna bahwa hanya ada dua kamar dalam parlemen yakni majelis rendah (*House of Common*) dan majelis tinggi (*House of Lord*) dalam istilah parlemen Inggris, *Senate* dan *House Of Representative* dalam istilah Negara Amerika Serikat, atau *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* dalam istilah Belanda serta DPR dan DPD dalam konsep badan perwakilan Indonesia haruslah saling mengontrol dan menyeimbangkan (*checks and balances*) demi kinerja yang lebih baik, berkualitas dan akuntabel.

Kata kunci: DPD, unikameral.

### **Abstract**

*THE Regional Representative Council (DPD) is formed to be a regional representative body that aims to articulate regional interests in the framework of decision-making at the national level. The provision of Article 22D Paragraph (1) of the 1945 Constitution states that the Regional Representative Council (DPD) may submit to the House of Representatives (DPR) a legislation with regional autonomy, the formation and the expansion and merger of regions, the management of natural resources and other economic resources, as well as those related to central and regional financial balances. In principle, DPD is the parliament's own room in the construction of representatives in Indonesia. This can be seen from the authority it has: legislation, supervision, and budget, though limited. The authority of DPD above is not officially owned by other institutions. Compared with community organizations, the DPD's position is different because the authority of the DPD in the proposed bill is formal and guaranteed by the 1945 Constitution. If the position of DPD is a room in parliament, then the parliamentary system in Indonesia is not unicameral, but the bicameral or trikameral system, because the position of the People's Consultative Assembly (MPR) is still as a separate institution. The conception of bicameralism implies that there are only two rooms in the parliament of the House of Common and the House of Lord in the terms of the British parliament, the Senate and the House of Representatives in the United States, or Eerste Kamer and Tweede Kamer in The Dutch terminology and the DPR and DPD in the concept of the Indonesian representative body must control each other and checks and balances for better performance, quality and accountability.*

*Keywords: The Regional Representative, unicameral.*

### **Apa Kata Konstitusi**

PENGUATAN DPD secara terus menerus didorong oleh Anggota DPD sejak periode pertama (2004) sampai saat ini. Berbagai dinamika politik ikut menyertai prosesi tersebut. Berbagai kajian dan diskusi telah banyak dimunculkan berkaitan dengan penguatan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Masih relevankah penguatan DPD dalam konteks saat ini dan jika diperkuat sejauhmana penguatan tersebut?

Untuk menjawab pertanyaan diatas, ada baiknya dibuka terlebih dahulu lembaran yang berkaitan dengan proses amandemen UUD 1945.

Berbagai studi yang dilakukan menyimpulkan perlunya amandemen UUD 1945 karena 4 (empat) kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945 (pra-amandemen). Kelemahan-kelemahan tersebut menjadi penyebab tidak demokratisnya negara Indonesia selama menggunakan UUD 1945 (pra-amandemen). Keempat kelemahan tersebut adalah:<sup>1</sup>

- 1) UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *checks and balances* yang memadai;
- 2) UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan UU maupun dengan Peraturan Pemerintah;
- 3) UUD 1945 memuat beberapa pasal yang *ambigu* atau multi tafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden; dan
- 4) UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara daripada sistemnya.

Amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1999-2002 meliputi hampir keseluruhan materi. Jika UUD 1945 naskah asli berisi 71 ketentuan, setelah amandemen mencakup 199 ketentuan.<sup>2</sup> Diluar konteks apakah UUD 1945 merupakan konstitusi yang baru sama sekali,<sup>3</sup> tentunya patut diapresiasi dengan sungguh-sungguh para perumus amandemen UUD 1945 yang telah menunjukkan sikap kenegarawanan dengan meletakkan nilai-nilai reformasi dan demokrasi ke dalam UUD 1945 yang lebih komprehensif dibandingkan UUD sebelumnya.

Pada saat dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, muncul gagasan untuk mengubah model sistem

---

<sup>1</sup>Dalam konteks ini lihat lebih lanjut dalam Moh. Mahfud MD, “*Dasar dan Struktur Ketatanegaran Indonesia*,” Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 155-157.

<sup>2</sup>Ali Safaat, “*Parlemen Bikameral Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*”, UB Press, Malang, 2010, hlm. 4.

<sup>3</sup>Salah seorang ahli yang mengkritisi hal tersebut adalah Jimly Asshidiqie. Lihat dalam ibid, hlm. 4.

perwakilan Indonesia yang terdiri dari MPR, dimana MPR tersebut terdiri dari tiga unsur yaitu DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan menjadi sistem perwakilan bikameral yang terdiri dari DPR sebagai majelis rendah dan cerminan representasi politik, dengan DPD sebagai majelis tinggi dan cerminan prinsip representasi regional.<sup>4</sup> Keinginan untuk menganut sistem dua kamar dengan DPD sebagai kamar kedua dan representasi regional sebagaimana diutarakan oleh Bagir Manan didasari oleh beberapa pertimbangan yaitu:<sup>5</sup>

- a) Sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan;
- b) Penyederhanaan sistem badan perwakilan tingkat pusat, sehingga hanya ada satu badan perwakilan pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu yang mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah;
- c) Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian diharapkan segala kepentingan daerah akan terintegrasi dalam kegiatan parlemen; dan
- d) Sistem dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur.

Gagasan awal direformasinya struktur MPR pada amandemen keempat UUD 1945 lebih disebabkan karena ketidakjelasan struktur MPR itu sendiri. Adanya utusan golongan dan utusan daerah dianggap tidak jelas mewakili apa dan siapa. Bahkan adanya unsur utusan golongan dan utusan daerah yang dilakukan dengan pengangkatan bukan dengan pemilihan tersebut telah memunculkan praktik korupsi kekuasaan karena memang tidak ada kriteria dan ukuran yang jelas siapa yang pantas diangkat untuk mewakili siapa.

Ditinjau dari susunan keanggotaan MPR pasca amandemen UUD 1945 tersebut mengindikasikan bahwa parlemen Indonesia akan didesain menjadi parlemen bikameral. Walaupun demikian, hal ini masih menimbulkan perdebatan apakah sistem parlemen kita saat ini adalah bikameral ataukah trikameral? Hal ini tidak terlepas dari eksistensi MPR yang masih diberikan beberapa kewenangan tersendiri dengan komposisi keanggotaannya yang menurut Pasal 2 ayat (1)

---

<sup>4</sup>Jimly Asshidiqie, “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, Jakarta, hlm. 140.

<sup>5</sup>Bagir Manan, “Teori dan Politik Konstitusi”, FH UII Press, Jogjakarta, 2003, hlm. 59.

UUD 1945 terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah bukan terdiri dari DPR dan DPD secara kelembagaan, sehingga akan sangat sulit untuk tidak mengatakan bahwa MPR adalah lembaga yang berdiri sendiri selain DPR dan DPD. Oleh karenanya sering dikatakan bahwa sistem perwakilan Republik Indonesia pasca perubahan UUD 1945 sebagai sistem perwakilan “tanpa identitas.”<sup>6</sup>

Bentuk perwakilan pasca amandemen UUD 1945 mengalami perubahan dengan adanya lembaga baru yang bernama DPD. Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, anggota DPD bersama dengan anggota DPR adalah anggota MPR. DPD sendiri diatur dalam Bab VIIA UUD 1945 Pasal 22C dan Pasal 22D.

Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun yang susunan dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.<sup>7</sup>

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD ikut membahas 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; 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<sup>8</sup> serta memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU APBN dan dalam memilih anggota BPK.<sup>9</sup>

Selain kewenangan di bidang legislatif sebagaimana dikemukakan di atas, DPD memiliki kewenangan di bidang pengawasan. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran

---

<sup>6</sup>I Gde Pantja Astawa, “Kata Pengantar, dalam Abdi Suhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Paska Perubahan UUD 1945, FM, Bandung, 2007

<sup>7</sup>Pasal 22C UUD 1945.

<sup>8</sup>Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2)

<sup>9</sup>Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945.

dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapat dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan untuk ditindaklanjuti.<sup>10</sup>

Menurut Rully Chairul Azwar, keberadaan DPD merupakan kanalisasi untuk mewujudkan desentralisasi, yaitu dengan memberikan peran kepada daerah untuk maju dengan mengelola sumber daya dan sumber dana di daerah semata-mata demi mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah yang bersangkutan. Adanya DPD akan meningkatkan posisi tawar pemerintah daerah dalam memperjuangkan aspirasi daerah secara langsung di tingkat pusat.<sup>11</sup>

Dalam konteks legislasi, kewenangan DPD yang asimetris jika dibandingkan dengan kewenangan DPR tidak menyebabkan DPD tidak diakui sebagai sebuah kamar/majelis dalam parlemen Indonesia karena DPD memiliki kewenangan membentuk undang-undang. Bahkan pada negara tertentu yang sama sekali tidak memiliki fungsi membentuk undang-undang dan fungsi pengawasan, Kamar Keduanya tetap diakui sebagai sebuah Kamar dalam parlemen (antara lain adalah negara Ethiopia dan Mesir).<sup>12</sup>

Ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 memberikan hak kepada DPD untuk 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, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dengan ketentuan ini, proses legislasi (pembentukan undang-undang) didesain dengan melibatkan DPD, namun sejauh mana keterlibatan DPD dalam proses pembahasan dan bagaimana bentuk pertimbangan DPD tersebut tidak dirumuskan dalam amandemen UUD 1945.

---

<sup>10</sup>Pasal 22D ayat (3) UUD 1945.

<sup>11</sup>Rully Chairul Azwar, "DPD dan Federalisme", *Harian Suara Karya*, Sabtu, 24 Agustus 2002.

<sup>12</sup>Fatmawati, "*Hubungan DPR dan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang*", paper, Disampaikan pada "Telaah Sejawat RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD", yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPD R.I., Jakarta, 26 Januari 2011.

Ketidakjelasan konsepsi ini akan berujung pada konstruksi DPD dalam undang-undang, kekurangan dalam proses amandemen jelas akan menyulitkan DPR dan Pemerintah dalam merekonstruksi susunan dan kedudukan DPD dalam undang-undang.

**Tabel 1: Proses Legislasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945**

Sebelum Amandemen UUD 1945	Amendemen UUD 1945
Pasal 5 ayat (1): Presiden <b>memegang kekuasaan</b> membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.	Pasal 5 ayat (1): Presiden <b>berhak</b> mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
Pasal 20 ayat (1): Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.	Pasal 20 ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat <b>memegang</b> kekuasaan membentuk undang-undang.
	Pasal 22D: (1) Dewan Perwakilan Daerah <b>dapat mengajukan</b> kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, penelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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; 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.
Pasal 23 ayat (1): Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan rakyat tidak menyetujui anggaran yang <b>diusulkan pemerintah</b> , maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.	Pasal 23 ayat (2): Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara <b>diajukan oleh Presiden</b> untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Dengan kewenangan legislasi yang terbatas yaitu “dapat mengajukan”, “ikut membahas”, dan “memberikan pertimbangan” kewenangan DPD tersebut memang tidak sebanding dengan wewenang DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, karena persetujuan dilakukan oleh DPR dan Presiden. Tabel 1 dapat memberikan gambaran bagaimana kedudukan DPD dalam pola pembentukan undang-undang pasca amendemen UUD 1945.

Walaupun secara kelembagaan DPD telah memberikan corak tersendiri atas model perwakilan Indonesia, namun keterbatasan kewenangan dan tugas yang dipunyainya telah menimbulkan kepincangan sistem *checks and balances* yang ingin dibangun, khususnya antara DPD dan DPR. Kekerdilan daripada DPD tersirat dalam pasal 22D UUD 1945 tentang kewenangan DPD yang sama sekali tidak memberikan hak eksekusi, tetapi sebatas pertimbangan saja.

Bentuk lembaga perwakilan Indonesia sebagai hasil dari amendemen memang mengesankan adanya sistem dua kamar (bikameral). Padahal untuk menentukan sistem perwakilan di Indonesia pembahasan akan terkait juga dengan masalah susunan dan kedudukan MPR.

Amandemen UUD 1945 selanjutnya (amandemen kelima) harus mampu menjawab dilematiknya konsepsi lembaga perwakilan ini. Masalah yang timbul dan perbedaan penafsiran mengenai bentuk perwakilan Indonesia, tetap akan berujung kepada keberadaan DPD itu sendiri. Makalah ini akan menguraikan secara singkat konstruksi DPD dan pemikiran mengenai penguatan DPD melalui amendemen UUD 1945.

### **Perjalanan DPD: Antara Ada dan Tiada**

Kritik terbesar atas amendemen UUD 1945 adalah penataan lembaga perwakilan yang tidak sesuai dengan teori ketatanegaraan pada umumnya. Desain lembaga perwakilan hasil amendemen UUD 1945 ini memang dapat dipahami karena pada waktu penyusunan amendemen UUD 1945 juga diliputi kecemasan politik kembalinya rejim ototarian orde baru. Kecemasan politik ini menyebabkan terjadinya tawar menawar politik yang menyebabkan tidak

komprehensifnya institusi-institusi politik baru pasca amandemen UUD 1945.<sup>13</sup>

Jika diruntut memang pembentukan DPD tidak didesain seperti halnya Senat atau majelis tinggi lainnya. Jacob Tobing dalam wawancara dengan Tempo news room tanggal 1 Agustus 2002, menyatakan bahwa DPD dibentuk memang *by design* dan konsepnya tidak seperti Senat di Amerika Serikat. Dikatakan bahwa hak legislasi DPD memang tidak penuh dan bukan sistem bikameral. Fungsi DPD dalam membuat undang-undang tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan DPR. Dengan keberadaan DPD diharapkan proses politik nasional bisa langsung menyerap semua permasalahan daerah. DPD akan menjadi semacam *clearing house* bagi semua aspirasi daerah yang bertoleransi satu dengan yang lainnya.<sup>14</sup> Pandangan hampir senada juga disampaikan dari Rully Chairul Azwar yang menyatakan bahwa kewenangan DPD memang terbatas baik di bidang legislasi maupun pengawasan. Hal ini menunjukkan bahwa sistem legislatif dibangun bukan sistem bikameral yang dikuatirkan dapat memperbesar gaya sentrifugal yang mendorong daerah semakin jauh dari pusat.<sup>15</sup>

Jeremy Mulholland mengkritisi kelembagaan DPD dalam tulisannya yang berjudul “Reformasi or Deformasi” dirilis oleh Inside Indonesia, tanggal 28 November 2011. Pada artikel tersebut, Jeremy Mulholland menyebut DPD sebagai lembaga paling buruk di Indonesia. Ada 3 (tiga) substansi yang disampaikan Jeremy Mulholland yang dikaitkan persepsinya terhadap DPD, *pertama*, terkait dengan kondisi internal DPD dan keanggotaan DPD, *kedua*, pelaksanaan tugas dan mekanisme DPD yang belum punya identitas sebagai lembaga perwakilan, dan *ketiga* kedudukan dan kewenangannya yang minim.

Kondisi internal dan keanggotaan DPD dianggap mempunyai masalah karena keterwakilan daerah dan independensi anggota yang semula merupakan kekuatan DPD menjadi bias dengan masuknya partai politik di dalamnya. Sementara dalam kaitan mekanisme kerja DPD dianggap masih meniru mekanisme kerja DPR, bahkan “ikut-

---

<sup>13</sup>Donald L. Horowitz bahkan menyebutkan sebagai proses yang unik. Lihat lebih lanjut dalam Donald L. Horowitz, “Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia”, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2014, hlm. 8-32. Institusi-institusi politik baru pasca amandemen UUD 1945 adalah DPD, MK, dan KY.

<sup>14</sup>Ali Safaat, *op.cit.*, hlm. 6. Jacob Tobing juga menekankan bahwa tidak ada Negara luas dan masyarakatnya majemuk yang tidak menggunakan sistem parlemen bicameral.

<sup>15</sup>*Ibid.*

ikutan” melaksanakan rapat di hotel-hotel mewah. Untuk kedudukan dan kewenangan yang minim, Jeremy Mulholland menyoal persoalan hasil DPD yang tidak ada di respon oleh DPR.

DPD menjadi lembaga perwakilan daerah yang bertujuan untuk mengartikulasikan kepentingan daerah dalam rangka pengambilan keputusan di tingkat nasional. Ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyebutkan DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi 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. Selanjutnya ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi 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 serta memberikan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Berdasarkan konstruksi UUD 1945 tersebut, DPD sebenarnya mempunyai wewenang untuk mengajukan RUU dan ikut dalam pembahasan RUU di DPR. UUD 1945 tidak menegaskan sampai pada tahapan apa keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU di DPR.

Selain masalah keanggotaan permasalahan lainnya adalah mekanisme, prosedur, maupun substansi materi yang dilakukan oleh DPD sama sebangun dengan apa yang dilakukan oleh DPR. Pola kerja yang mirip dengan pola kerja DPR ini membuat DPD agak sulit mengembangkan diri dan menentukan identitasnya sebagai lembaga perwakilan daerah sehingga perumusan kebijakan dan rancangan kelembagaan cenderung tidak dapat keluar dari kungkungan dari perspektif DPR.<sup>16</sup>

Memang ada ketakutan DPR sebagaimana dikemukakan oleh Pramono Anung, “apabila berbagai kekuasaan dengan DPD akan mengurangi kekuasaan legislasi dan anggaran DPR, sehingga tidak mungkin melakukan penguatan DPD”.<sup>17</sup> Pandangan Pramono Anung ini, tidak sejalan dengan apa yang muncul dalam pembahasan amandemen UUD 1945, Asnawi Latief salah satu perumus amandemen UUD 1945 mengungkapkan bahwa kekuasaan legislasi

---

<sup>16</sup>Satya Arinanto (et.al), “*Laporan Penelitian Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural Bagi Penyempurnaan Kelembagaan DPD RI: Suatu Studi Pendahuluan*”, *Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment* Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan *United Nations Development Programme*, 2006, hlm. 106.

<sup>17</sup>Jeremy Mulholland, “*Reformasi or Deformasi?*”, Inside Indonesia, 28 November 2011.

DPD dibatasi dalam bidang tertentu agar tidak tumpang tindih dengan DPR. Kehadiran DPD adalah untuk memperkuat pembahasan RUU di DPR, hal ini dikarenakan kekuasaan pembentuk undang-undang tetap ada di tangan DPR.<sup>18</sup>

Keterbatasan kekuasaan formal DPD yang terbatas pada pengusulan rancangan undang-undang yang berhubungan dengan isu-isu kedaerahan, menjadi isu sentral usulan tersebut, karena walaupun DPD dapat mengusulkan rancangan undang-undang ke DPR tetapi tidak ada jaminan bahwa RUU itu diterima dan dibahas. Walaupun Tata Tertib DPR mengatakan adanya kajian terhadap rancangan undang-undang usulan DPD, tetapi Komisi terkait di DPR dan Baleg bisa menolak rancangan tersebut dan tidak diwajibkan menerimanya.<sup>19</sup> Ketidakjelasan mekanisme yang dirumuskan sejak dalam amandemen UUD 1945 membuat hubungan kerja antara DPR dan DPD menjadi rancu.

Dalam kerangka tindak lanjut RUU dari DPD kepada DPR, ketua DPD waktu periode 2004-2009 Ginandjar Kartasasmita dalam pidato Sidang Paripurna Khusus, 19 Desember 2009 mengemukakan:

**“Demikian pula dalam bidang legislasi. Misalnya, RUU-RUU inisiatif DPD tidak ada yang jelas kelanjutannya. Kami tidak bermaksud menyampaikan hal itu dalam forum ini sebagai wujud sengketa antarlembaga negara, atau untuk menutupi kekuarangan DPD, karena sebagai lembaga negara baru kami sendiri mengakui masih banyak kelemahan.”<sup>20</sup>**

Secara politik, kondisi yang dikemukakan oleh Ginandjar sebagaimana diatas menggambarkan bagaimana lemahnya kedudukan DPD, tidak saja dalam konteks UUD 1945 dan UU namun secara mekanisme kedudukannya juga sangat lemah, karena DPR tidak pernah menindaklanjuti RUU dari DPD. Karena itu, peran DPD semakin tidak kelihatan dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Pada periode pertama DPD (2004-2009), periode kedua DPD (2009-2014) dan kini periode ketiga DPD, DPD ditengarai telah mengupayakan proses penguatan kewenangan melalui perubahan

---

<sup>18</sup>Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR 2001*, hlm. 36.

<sup>19</sup>Sebenarnya Tata Tertib DPR tidak secara eksplisit menyatakan bahwa RUU yang diusulkan harus dibahas dan disetujui.

<sup>20</sup>I Wayan Sudirta, *“Reposisi dan Eksistensi DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, makalah disampaikan Pada *“Refleksi Satu Dasawarsa Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945”*, yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN se-Jawa Timur, Hotel Singgasana-Surabaya, 13 Desember 2011.

konstitusi. Akan tetapi, hingga saat ini DPD RI masih dalam proses upayanya untuk memiliki kewenangan yang lebih kuat. Penguatan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan memiliki arti penting selain argumentasi kepentingan kerangka konseptual penelitian bahwa DPD sebagai organ konstitusional, DPD juga memiliki berbagai kepentingan publik kedaerahannya bahwa lembaga ini mewakili sekian juta rakyat daerah dari Sabang sampai Merauke untuk diperjuangkan aspirasi regionalnya di tingkat nasional.

Berbagai argumentasi dibangun dan berbagai cara dilakukan oleh DPD dalam rangka melakukan penguatan. *Pertama*, melalui *legislative review*. Sejak tahun 2007, telah digulirkan isu-isu yang berkaitan dengan penguatan DPD melalui perubahan UU Susduk (UU Nomor 22 Tahun 2003), terutama menyangkut kewenangan DPD dalam bidang legislasi. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945, frasa “ikut membahas” masih memungkinkan bagi DPD untuk berperan lebih maksimal dalam fungsi legislasi. Namun rumusan dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD justru semakin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi.

Pembatasan ini menurut Saldi Isra tidak terlepas dari kekhawatiran yang berkembang ketika proses perubahan UUD 1945 bahwa penguatan DPD akan semakin mendekatkan Indonesia kepada model negara federal.<sup>21</sup> Apalagi pada waktu pembahasan UU Nomor 22 Tahun 2003 ini, DPD belum terbentuk sehingga secara artikulasi politik kepentingan DPD tidak dapat disuarakan.

**Cara kedua** adalah melalui *Judicial Review*, DPD dalam kurun waktu Oktober 2004 sampai dengan Oktober 2014 telah mengajukan 57 (lima puluh tujuh) RUU, 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) Pandangan dan Pendapat, 74 (tujuh puluh empat) Pertimbangan dan 138 (seratus tiga puluh delapan) hasil pengawasan. Keseluruhan produk tersebut telah disampaikan kepada DPR. Untuk RUU hanya RUU tentang Kelautan yang akhirnya dibahas dan menjadi undang-undang.

Keterbatasan peran DPD tersebut membuat DPD pada tanggal 14 September 2012 menyampaikan permohonan Pengujian Undang-Undang atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang P3 kepada Mahkamah Konstitusi yang diregistrasi dalam nomor perkara 92/PUU-X/2012. MK pada tanggal

---

<sup>21</sup>Saldi Isra, “Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia”, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 259.

27 Maret 2013 menegaskan kewenangan DPD dalam hal keterlibatan DPD dalam proses legislasi, yaitu:

- a. Dalam mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden;
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU;
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU;
- d. DPD ikut menyusun Prolegnas; dan
- e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Putusan MK tersebut juga menimbulkan pola pembahasan legislasi baru yaitu pola tripartit, dimana MK memutuskan bahwa Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang dibahas adalah DIM lembaga, bukan lagi DIM Fraksi. Pola dengan DIM Fraksi adalah pola pembahasan RUU sebelum amandemen UUD 1945.

Sebagian besar hasil Putusan MK ini diakomodasi dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun beberapa materi Putusan MK tersebut belum diatur pelaksanaannya dalam UU MD3 tersebut. DPD kemudian berinisiatif kembali menyampaikan permohonan pengujian UU MD3 kepada MK, melalui perkara Nomor 79/PUU-XII/2014. MK kembali menegaskan kewenangan DPD seperti Putusan MK terdahulu.

*Cara Ketiga*, adalah melalui amandemen UUD 1945. Selama dua periode DPD telah melakukan penghimpunan dukungan untuk mewujudkan perubahan kelima UUD 1945 mulai dari tokoh prominen nasional (misal para mantan Presiden Republik Indonesia), raja-raja kerajaan di daerah-daerah di Indonesia, asosiasi kepala daerah, asosiasi DPRD, pimpinan ormas-ormas nasional, dan lain sebagainya. Adapun Aspek Fungsional yang diperkuat DPD melalui jalur penguatan kewenangan ini tidak dapat diukur aspek mana saja karena DPD menempuh jalur penguatan kewenangan melalui beberapa kekuatan utama ini berdasarkan bagaimana beberapa kekuatan utama mendorong terjadinya suatu amandemen formal.

Keinginan melakukan amandemen kelima itu disetujui oleh seluruh anggota DPD dan dirumuskan melalui Surat Ketua DPD

(2004-2009) Ginandjar Kartasasmita Nomor DPD/HM.310/295/2006 perihal Perubahan UUD 1945.<sup>22</sup>

Selengkapnya usulan perubahan UUD 1945 yang diajukan oleh DPD adalah sebagai berikut:

1. Ayat (1) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:  
**Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat 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. Ayat (2) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:  
**Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.**
3. Ayat (3) diusulkan untuk diubah sehingga berbunyi:  
**Dewan Perwakilan Daerah 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 pendapat dan belanja negara, pejaka, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah untuk ditindaklanjuti.**

Berdasarkan ketiga usulan tersebut, DPD menghendaki agar ada penambahan kewenangan untuk menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat-daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat-daerah yang telah disetujui oleh DPR.

---

<sup>22</sup>Surat tersebut ditandatangani oleh 130 orang anggota DPD dari yang seharusnya 128 orang anggota DPD (2004-2009). Hal ini dikarenakan dua orang anggota DPD yang sudah meninggal dunia yaitu Drs. H. Abdul Halim Harahap (B-5) dan Raja Inal Siregar (B-7) dan dua orang penggantinya yaitu Parlindungan Purba, S.H, M.M dan Lundu Panjaitan, S.H termasuk yang menandatangani.

Selain itu, DPD juga mengusulkan agar mempunyai kewenangan untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR, RUU yang ditolak tersebut tidak dapat dimajukan dalam masa persidangan DPR berikutnya.<sup>23</sup>

### Konsep Bikameral

Model DPD dan sistem perwakilan seperti yang ada di Indonesia menurut Stephen Sherlock sebagai sebuah anomali. Stephen Sherlock lebih jauh menyatakan:<sup>24</sup>

*“The DPD is thus a quite unusual example of second chamber because it represent the odd combination of limited powers and high legitimacy. Its role in law making is limited to certain areas of policy, its powers are only advisory and no bill is actually required to pass through it in order to be passed, yet at the same time it has strong legitimacy that comes from being a fully elected chamber. This combination does not seem to be replicated anywhere else in the world.”*

Pandangan Stephen Sherlock ini beralasan karena konstitusi membatasi peran DPD terbatas pada peran pertimbangan atau memberikan saran dibandingkan menjalankan fungsi-fungsi legislatif yang nyata. Sementara, dari segi dukungan untuk menjadi anggota DPD lebih sulit dibandingkan dengan menjadi anggota DPR.

Keberadaan DPD dengan kelemahan kewenangannya dan keberadaan MPR menarik untuk dilakukan kajian secara mendalam. Apakah bentuk perwakilan di Indonesia sesungguhnya? Apakah unikameral, bikameral dengan sistem lunak atau asimetrik, atau menuju sistem tiga kamar (trikameral)?

Pada prinsipnya DPD adalah kamar parlemen sendiri dalam konstruksi perwakilan di Indonesia. Ini dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran meskipun terbatas.<sup>25</sup> Wewenang DPD diatas tidak dimiliki oleh lembaga lainnya secara formal. Jika dibandingkan dengan organisasi masyarakat, kedudukan DPD tentunya berlainan karena wewenang DPD dalam pengajuan RUU bersifat formal dan dijamin oleh UUD 1945.

---

<sup>23</sup>Kompas, 16 Juni 2006.

<sup>24</sup>Stephen Sherlock, “Indonesia’s Regional Representative Assembly Democracy, Representation and the Regions A Report on the Dewan Perwakilan Daerah (DPD),” Centre for Democratic Institutions (CDI) Policy Papers on Political Government, 2006, hlm. 7.

<sup>25</sup>Lihat pandangan MK dalam perkara Nomor 92/PUU-X/2012. Bagaimana konsep legislasi pasca amandemen UUD 1945 dan bagaimana bentuk-bentuk pelaksanaan fungsi-fungsi DPD lainnya.

Jika posisi DPD adalah kamar dalam parlemen, maka sistem parlemen di Indonesia adalah bukan unikameral, tetapi bikameral atau sistem trikameral, karena posisi MPR yang masih sebagai lembaga tersendiri.

Konsepsi bikameralisme mengandung makna bahwa hanya ada dua kamar dalam parlemen yakni majelis rendah (*House of Common*) dan majelis tinggi (*House of Lord*) dalam istilah parlemen Inggris, *Senate* dan *House Of Representative* dalam istilah Negara Amerika Serikat, atau *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* dalam istilah Belanda serta DPR dan DPD dalam konsep badan perwakilan Indonesia haruslah saling mengontrol dan menyeimbangkan (*checks and balances*) demi kinerja yang lebih baik, berkualitas dan akuntabel.

Dua kamar dari legislatif bikameral cenderung berbeda dalam beberapa cara. Semula, fungsi yang paling penting dari *second chamber*/kamar kedua, atau *upper house*/majelis tinggi, memilih dengan dasar dari suatu hak suara yang terbatas, sebagai rem konservatif terhadap '*lower house*' yang dipilih secara lebih demokratis. Menurut Arend Lijphart ada enam perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua, tiga hal yang secara khusus penting dalam membedakan apakah bikameralisme adalah suatu institusi yang signifikan. Pertama kita membedakannya dengan melihat tiga perbedaan yang kurang penting, yaitu: *pertama*, kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama; *kedua*, masa jabatan legislatif kedua cenderung lebih lama daripada kamar pertama; ketiga, ciri-ciri umum yang lain dari kamar kedua dipilih dengan cara pemilihan umum bertahap (*staggered election*). *Ketiga* perbedaan ini mempengaruhi bagaimana dua kamar beberapa legislatif bekerja. Sebagian, kamar kedua yang lebih kecil dapat mempengaruhi urusan mereka dalam suatu cara yang lebih formal dan santai daripada yang biasanya terdapat pada kamar pertama yang lebih besar. Tetapi, dengan satu pengecualian disebutkan secara ringkas, mereka tidak mempengaruhi suatu pertanyaan apakah suatu negara yang mempunyai parlemen bikameral adalah suatu institusi yang benar-benar kuat atau berarti.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federasi yang memerlukan dua kamar majelis. Kedua majelis itu perlu diadakan untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya bersamaan dengan pergeseran kearah bentuk negara kesatuan, maka sistem bikameral itu juga dipraktikkan di

lingkungan negara-negara kesatuan. Dua alasan utama yang dapat dikemukakan penggunaan sistem bikameral ini adalah:<sup>26</sup>

- a) Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, *the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a second chamber recruited on a different basis.*
- b) Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efisien, setidaknya-tidaknya lebih lancar (lebih *smooth*), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut *revising chamber* untuk *memelihara a careful check on the sometimes hasty decisions of a first chamber.*

Perkembangan situasi politik pada waktu itulah yang turut menyebabkan MPR melakukan respon yang cepat dengan merancang bagaimana permasalahan hubungan pusat-daerah ini dapat diselesaikan. Pada amandemen kedua tahun 2000 memang telah disepakati bagaimana secara spesifik kebijakan desentralisasi di Indonesia sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945.

Pada posisi tersebut, kedudukan DPD seharusnya dirumuskan dalam posisi yang berimbang dengan DPR. Namun pada kenyataannya posisi DPD lebih diposisikan sebagai *auxalary* DPR. Berikut perbandingan fungsi DPR dan DPD sesuai dengan UUD 1945.

**Tabel 2:Perbandingan fungsi DPR dan DPD sesuai UUD 1945**

Aspek Fungsional	PERWAKILAN INDONESIA	
	DPR	DPD
LEGISLASI	Pada Pasal 20 UUD 1945, DPR RI dapat memutuskan UU melalui persetujuan bersama dengan Presiden	Tidak terdapat pasal pada UUD 1945 mengenai kewenangan DPD untuk dapat memutuskan UU seperti halnya DPR.
MEKANISME PENGAMBILAN KEPUTUSAN DALAM MPR	Pada forum MPR jumlah anggota DPR sendiri saja sudah mencapai kuorum untuk mengambil keputusan jadi keputusan dapat diambil dengan sebara suara yang mayoritas anggota DPR.	Pada forum MPR jumlah anggota DPD tidak mencapai kuorum, jadi keputusan dapat diambil tanpa sebaran sura yang adil antara DPD dengan DPR.

<sup>26</sup>Jimly Asshiddiqie, “Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,” UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 39.

Aspek Fungsional	PERWAKILAN INDONESIA	
	DPR	DPD
PENGANGGARAN	Pasal 23 ayat (3) UUD 1945, DPR memberi persetujuan terhadap Rancangan APBN berdasarkan usul Presiden dan dapat menolak rancangan tersebut.	Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, DPD hanya dapat memberi pertimbangan kepada DPR tetapi tidak disertakan dalam persetujuan penetapan APBN.
PENGAWASAN	Pasal 7B terkait usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi kewenangan DPR. Pasal 22D UUD 1945, DPR menjadi penentu terhadap hasil pengawasan DPD untuk ditindaklanjuti sebagai bahan pertimbangan.	DPD sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 22D UUD 1945, DPD hanya memiliki kewenangan fungsi pengawasan yang bersifat konsultatif karena tidak dapat langsung mengajukannya kepada Presiden (harus melalui DPR).
NOMINASI	Pasal 23F UUD 1945, DPR memiliki kewenangan untuk memilih anggota BPK untuk akhirnya diresmikan oleh Presiden. Dalam pasal-pasal lainnya di UUD 1945 DPR memiliki kewenangan untuk memilih atau setidaknya terlibat dalam pengangkatan pemimpin lembaga-lembaga negara lain.	Pasal 23F UUD 1945, DPD hanya memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan anggota BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan DPR.  DPD hanya memiliki kewenangan pada aspek mengangkat anggota BPK, itupun dalam kapasitasnya sebagai pemberi pertimbangan.

Perbaikan praktek ketatanegaraan menyangkut legislasi sebenarnya telah diputuskan oleh MK melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 yang mengembalikan kedudukan DPD sehingga dapat ikut membahas RUU bersama-sama dengan DPR dan Presiden, serta dipertegas kembali dalam UU 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan tindak lanjut atas putusan MK tersebut. Akan tetapi tetap saja dalam prakteknya kedudukan DPD masih lemah dibandingkan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi karena memang secara konstusional Pasal 20 UUD 1945 telah membatasi kewenangan DPD.

Melihat lemahnya kedudukan DPD dalam fungsi legislasi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peran DPD hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi karena perannya hanya sebatas *co-legislator*,<sup>27</sup> bahkan Stephen Sherlock dengan tegas menyatakan bahwa berdasarkan kewenangannya tersebut DPD tidak dapat disebut sebagai majelis tinggi melainkan hanya suatu “badan pertimbangan” (*advisory body*) karena bahkan dalam area dimana DPD dapat memberikan pertimbangan (*advice*) pun juga dibatasi,<sup>28</sup> tentu saja hal ini tampak tidak sebanding dengan persyaratan untuk menjadi anggota DPD yang lebih berat dari pada persyaratan untuk menjadi anggota DPR, karena anggota DPD sebagaimana DPR sama-sama dipilih oleh rakyat, dimana daerah pemilihan untuk menjadi anggota DPD adalah provinsi dengan kuota masing-masing empat orang untuk setiap provinsi. Sedangkan untuk anggota DPR daerah pemilihannya meliputi wilayah di bawah provinsi seperti kabupaten dan kota dengan jumlah kursi yang lebih banyak dibanding DPD. Saldi Isra mengatakan bahwa gagasan untuk menciptakan lembaga perwakilan yang mampu menyalurkan aspirasi daerah telah gagal sebagaimana tulisannya:<sup>29</sup>

***“With this limited power, DPD acts only as a sub-ordinate of DPR. Such a limita on gives rise to the opinion that the idea to create two chambers in order to provide a way for a new kind of representa ve from the regions to enter into the world of decision-making in the na onal level has failed. This failure will bring impact to the weakness of local poli cal ar cula on in any stage of the na onal decision making process.”***

Gagalnya gagasan untuk menjadikan DPD sebagai lembaga perwakilan yang mampu mengintegrasikan kepentingan daerah tersebut menunjukkan bahwa keberadaan suatu majelis tinggi tidaklah menjamin akan terciptanya suatu representasi regional yang efektif<sup>30</sup> sehingga saat ini muncul keinginan agar dilakukannya amandemen kelima terhadap UUD 1945, keinginan tersebut digulirkan oleh DPD, dengan didasari oleh dua alasan yakni:

---

<sup>27</sup>Jimly Asshidiqie, “Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Paska Reformasi” ..*op.cit*, hlm. 142.

<sup>28</sup>Stephen Sherlock, *op.cit*, hlm. 9.

<sup>29</sup>SaldiIsra, “The Role of The Second Chamber in The UK and Indonesia,” (makalah merupakan tugas akhir Short Course “What Democracy Means” dii University of Birmingham UK Januari-April 2006).

<sup>30</sup>William B. Heller and Diana M. Branduse, “The Politics of Bicameralism,” dalam Shane Martin (eds), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*,” Oxford University Press, 2014, hlm. 6.

- a) Ketidaksetaraan DPD dengan DPR. Dimana DPD hanya berperan sebagai pelengkap belaka dalam fungsi legislasi, dimana DPR boleh menunda atau tidak menerima pertimbangan atau usul DPR.
- b) Tata susunan DPR, DPD, dan MPR tidak mencerminkan cita-cita membentuk sistem dua kamar (bikameral), karena seharusnya dalam sistem dua kamar hanya terdapat satu badan perwakilan yang terdiri dari dua unsur perwakilan.<sup>31</sup> Sayangnya gagasan untuk melakukan amandemen kelima terhadap sistem dua kamar dalam UUD 1945 tersebut gagal dilakukan karena kurangnya dukungan poli k dari anggota-anggota DPR, yang menyebabkan tidak tercapainya kuorum 1/3 anggota MPR untuk mengajukan amandemen terhadap UUD 1945. Meskipun gagal namun adanya keinginan untuk melakukan amandemen kelima terhadap sistem perwakilan tersebut membuktikan bahwa terdapatnya banyak pandangan yang beranggapan bahwa perlunya DPD diberdayakan agar mampu mencapai tujuan ke ka dibentuknya yakni mewadahi kepentingan dan aspirasi daerah, yang salah satunya adalah dengan memperkuat fungsi legislasinya.

### **Perubahan Kelima UUD 1945**

K.C Where dalam bukunya menawarkan pemikiran terkait dengan alasan mengapa negara harus memiliki konstitusi, adalah “*the desire to make a fresh start*” (keinginan untuk memulai penyelenggaraan negara yang baru) bukan saja buat negara-negara yang baru merdeka namun juga negara-negara yang menunjukkan adanya perubahan penyelenggaraan negara dari semula yang bersifat otoriter menuju ke arah yang demokratis.<sup>32</sup>

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002 merupakan momentum untuk melakukan penataan negara yang lebih demokratis sebagai akibat dari gerakan reformasi yang dilakukan pada tahun 1998 dan akhirnya mengantarkan terlaksananya reformasi konstitusi di Indonesia.

Setelah satu dasawarsa lebih perubahan dilakukan, makin terasa bahwa perubahan-perubahan yang dilakukan memilki banyak kelemahan. Kritik paling sering yang disampaikan adalah berkaitan dengan sistem perubahan yang dilakukan, Tim Lindsey menyatakan

---

<sup>31</sup> BagirManandan Susi DwiHarijanti, “*Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*”, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 231.

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 237.

sebagai “*an uneven patchwork*” karena demokrasi dinegosiasikan melalui pasal per pasal.<sup>33</sup>

Salah satu hasil yang signifikan perubahan UUD 1945 adalah pembentukan DPD. Jika menyelusuri seluruh perdebatan dalam PAH I Badan Pekerja MPR pada waktu itu, ada 3 (tiga) besaran substansi yang melatari alasan pembentukan DPD, yaitu:<sup>34</sup>

- 1) Mendorong mekanisme *checks and balances* dalam lembaga perwakilan;
- 2) Perubahan sistem rekrutmen lembaga perwakilan, seluruhnya harus dipilih oleh rakyat; dan
- 3) Pelibatan keterlibatan daerah dalam proses penyelenggaraan negara mulai dari pembentukan undang-undang dan anggaran negara, untuk mengintegrasikan kepentingan daerah sehingga mencegah adanya disintegrasi.

Perkembangan selanjutnya dapat dilihat bahwa ketiga alasan diatas tidak tampak dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia selama 12 tahun keberadaan DPD. Hal ini dapat dilihat dari minimnya kontribusi DPD dalam pelaksanaan fungsinya. Bagir Manan menyebut DPD sebagai badan komplementer DPR,<sup>35</sup> Tim Lindsey mengatakan sebagai “*regional senate*”, bahkan beberapa anggota DPD awal periode menyatakan sebagai “pembantu DPR”.

Pada perkembangannya, MPR periode 2014-2019 telah membentuk Badan Pengkajian. Badan Pengkajian MPR mengusulkan Penataan kewenangan DPD, sebagai berikut:

- a) Terkait dengan kedudukan DPD, maka yang diusulkan untuk diubah adalah Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sehingga berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, atau karena Pasal 20 mengatur tentang DPR, maka dapat ditambahkan ayat dalam Pasal 22C, yang mengatakan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

---

<sup>33</sup> *ibid.*

<sup>34</sup> Dapat ditelusuri pada risalah-risalah pembahasan amandemen UUD 1945 yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal MPR atau Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 yang diterbitkan Kesekjenan dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. DPD sendiri pernah menyusun Naskah Komprehensif pembentukan dan pembahasan tentang DPD dalam Amandemen UUD 1945 kerjasama Law Center DPD dengan Forum Konstitusi, 2012.

<sup>35</sup> Bagir Manan, “*Teori dan Politik Konstitusi*”, *op.cit.*, hlm. 59.

- b) Setelah kedudukan DPD, maka selanjutnya fungsi, tugas dan wewenang juga akan mengikuti dengan adanya perubahan kedudukan tersebut. Fungsi juga harus semakin ditegaskan dalam UUD 1945, dengan menambahkan ayat dalam Pasal 22D, bahwa “Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan” (walaupun fungsi ini terbatas pada kepentingan daerah).
- c) Beberapa pasal yang bisa diusulkan untuk diubah antara lain: (1) Pasal 20 ayat (1) seharusnya selain DPR, maka DPD juga disebutkan sebagai lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Pasal 22C ayat (2), perlunya penambahan jumlah anggota DPD; (3) Pasal 22D ayat (1) seharusnya berbunyi “DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan Presiden 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 dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.
- d) Berkaitan dengan fungsi pengawasan, pengaturan dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 dan UU MD3 perlu dilakukan perubahan seperti berikut ini “Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mebenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan anggaran pendapat dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menindaklanjuti sendiri hasil pengawasannya”.
- e) Selanjutnya, perlu ditambahkan satu ayat baru mengenai hak-hak DPD dalam rangka pengawasan, yang rumusannya sebagai berikut: “Dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak angket, dan hak mengajukan pernyataan pendapat.”
- f) Pengaturan seperti tersebut, akan memperkuat kedudukan DPD dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, harapan adanya *checks and balances* di antara lembaga perwakilan dapat terwujud.

Dalam konteks untuk memerankan DPD seharusnya tidak hanya mengubah Pasal 22D UUD 1945, akan tetapi penting juga

meninjau kembali berbagai pasal yang berkaitan dengan lembaga perwakilan secara keseluruhan. Posisi dan kedudukan MPR menurut hemat saya juga perlu direstrukturisasi sedemikian rupa sehingga lembaga perwakilan di Indonesia menjadi lebih komprehensif.

Dalam konteks tersebut meskipun usulan Badan Pengkajian memperlihatkan semangat bahwa penguatan yang dilakukan dalam kerangka membangun sistem perwakilan yang tepat bagi Indonesia, namun kajian itu menurut hemat saya masih menempatkan MPR, DPD, dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang berdiri sendiri-sendiri dengan kewenangan masing-masing. Atau dengan kata lain, pemikiran tersebut masih menganut pandangan tiga badan perwakilan di Indonesia.

Berangkat dari inefisiensi dan inefektifitas lembaga perwakilan mestinya kedepan MPR haruslah didorong hanya menjadi nama sidang atau forum bersama antara DPD dan DPR. Sidang tersebut dilakukan ketika harus memutuskan sesuatu hal yang memerlukan persetujuan bersama antara DPR dan DPD yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

Hal tersebut akan bisa direalisasikan hanya dengan cara melakukan amandemen kelima UUD 1945, khususnya tentang pasal-pasal yang mengatur lembaga MPR dan DPD berikut kewenangannya yaitu Pasal 2 ayat (1), Pasal 7A, Pasal 7C, Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 22D UUD 1945.

## Konklusi

1. Kenyataan bahwa lembaga perwakilan Indonesia adalah menganut tiga kamar perlu digaris bawahi. Kamar pertama adalah MPR, kamar kedua adalah DPR, dan kamar ketiga adalah DPD. Sistem perwakilan tiga kamar ini memang mempunyai kelemahan sejak awal. *Pertama*, menyangkut kedudukan MPR sebagai lembaga permanen kurang efektif, sampai pada akhirnya memunculkan isu peningkatan peran MPR tersendiri. *Kedua*, perimbangan DPR dan DPD tidak efektif terutama menyangkut *checks and balances* antar lembaga.
2. Dalam sistem bikameral, biasanya dianut satu badan perwakilan yang memiliki dua kamar. Sebagaimana disebutkan, MPR masih menjadi badan perwakilan tersendiri dengan tugas dan wewenangnya sendiri. Jika sistem bikameral dilaksanakan, MPR

serupa dengan “*Congress*” di Amerika Serikat dan Filipina atau “*Parliamen*” di Inggris.<sup>36</sup> Seperti *Congress* di Amerika Serikat MPR berubah menjadi badan legislatif dengan wewenang yang diperluas, termasuk usulan adanya GBHN dan mengubah UUD. Dengan demikian, MPR melaksanakan kekuasaan legislatif. Untuk mengubah MPR dari lembaga permanen yang berdiri sendiri menjadi sidang gabungan, diperlukan perubahan-perubahan sebagai berikut:

- a. penegasan rumusan MPR adalah sidang gabungan antara DPR dan DPD;
  - b. Anggota DPR dan DPD tidak disumpah lagi sebagai anggota MPR, sebab status keanggotaan sebagai anggota DPR atau DPD secara otomatis pada setiap sidang gabungan juga merupakan anggota MPR; dan
  - c. Pimpinan Sidang gabungan tidak perlu dipilih tersendiri seperti MPR saat ini, tetapi ditentukan dari Pimpinan DPR dan Pimpinan DPD (biasanya dijabat oleh Ketua masing-masing lembaga).
3. Berkaitan dengan penguatan DPD, amat disayangkan apabila dari sisi pelaksanaan tugas, dalam kurun waktu Oktober 2004 sampai dengan Oktober 2014 telah mengajukan 57 (lima puluh tujuh) RUU, 237 (dua ratus tiga puluh tujuh) Pandangan dan Pendapat, 74 (tujuh puluh empat) Pertimbangan dan 138 (seratus tiga puluh delapan) hasil pengawasan. Hasil tersebut terkesan sia-sia belaka karena artikulasi hasil yang dicapai tidak maksimal. Belum lagi aspirasi daerah yang datang kepada DPD. Tidak pernah ada data signifikan yang berkaitan dengan tindak lanjut aspirasi tersebut. Pada tahun sidang 2015-2016 saja DPD menerima 7621 (tujuh ribu enam ratus dua puluh satu) permasalahan daerah yang tindak lanjutnya tidak pernah terlembagakan.<sup>37</sup>
4. Penambahan kewenangan DPD dalam berbagai fungsi, semestinya akan mempunyai pengaruh besar dalam proses pembentukan undang-undang. Beberapa isu yang perlu menjadi bahan perenungan bersama adalah:
- a. Kedudukan DPD sebagai kamar parlemen sebaiknya memiliki kekuasaan yang lebih besar dari yang dimiliki sekarang. Paling tidak DPD mempunyai kewenangan sebagai *revising chamber* yang dapat menunda proses (*delay*) pembahasan

---

<sup>36</sup>Bagir Manan, “*Teori dan Politik Konstitusi*, *op.cit.*, hlm. 60.

<sup>37</sup>Sekretariat Jenderal DPD RI, “*Laporan Pelaksanaan Tugas DPD RI Tahun Sidang 2015-2016*”, hlm. 211.

- RUU menjadi undang-undang. Praktek ini pernah dilakukan 2 (dua) kali oleh DPD, yaitu pada pembahasan RUU tentang Mahkamah Agung terkait usia hakim dan RUU tentang Pornoaksi dan Pornografi karena di sejumlah daerah tidak setuju dengan rumusan RUU tersebut.
- b. Jenis-jenis RUU yang secara eksklusif menjadi kewenangan DPR atau DPD. Jika menganut sistem dua kamar, maka seharusnya pengajuan RUU dan pembahasannya tidak melibatkan Presiden. Dengan kata lain, badan legislatif secara penuh bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan fungsi legislasi ini.
  - c. Pembahasan RUU masing-masing oleh DPR dan DPD. Jika menganut sistem dua kamar maka pengaturan rinci oleh masing-masing kamar harus terdapat dalam UUD. Mekanisme ini penting untuk mengatur apabila terjadi “*deadlock*”, terutama apabila dianut sistem *strong bicameralism*. Dapat dipertimbangkan apabila *deadlock* terjadi dalam pembahasan RUU mana yang menjadi wewenang DPR dan mana yang menjadi wewenang DPD dalam soal pengambilan penambilan putusan. Misalnya untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, keputusan final ada di DPD sementara untuk RUU APBN, kata akhir ada di DPR.
5. Memperkuat DPD sekaligus merupakan upaya untuk menerapkan prinsip *checks and balances* antara DPR dan DPD. Kecenderungan *legislative heavy* yang saat ini dimiliki DPR perlu diimbangi dengan penataan kewenangan DPD.
  6. Kewenangan DPD dapat diperkuat pada fungsi pengawasan dan fungsi nominasi. Pada fungsi pengawasan harus terkandung makna prinsip *checks and balances*, yang artikulasinya harus setara dengan fungsi pengawasan DPR.
  7. Pada akhirnya, penguatan kewenangan DPD harus tetap dikembalikan kepada pemikiran awal pembentukan DPD, disamping sebagai bentuk demokratisasi utusan daerah. Pembentukan DPD juga untuk mewedahi aspirasi kepentingan daerah agar dapat ikut mengambil keputusan di tingkat pusat yang terkait dengan aspirasi dan kepentingan daerah setelah terabaikan akibat politik sentralisasi. Jika kewenangan DPD seperti sekarang ini, maka dasar pemikiran pembentukan DPD tersebut tidak dapat terpenuhi. Hal ini dapat mengakibatkan munculnya kembali kekecewaan, dan bukan tidak mungkin menimbulkan pemikiran ke arah federalisme ataupun disintegrasi. Dalam pemahaman saya pribadi, pembentukan DPD justru adalah upaya untuk

membendung aspirasi federalisme dan disintegrasi tersebut selain untuk mengawal pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945.

### Daftar Pustaka

- Arend Lijphart, 1984, *“Democracies Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries.”* New Haven and London: Yale University Press.
- Arinanto Satya (et.al), 2006, *“Laporan Penelitian Struktur Organisasi dan Kerangka Prosedural Bagi Penyempurnaan Kelembagaan DPD RI: Suatu Studi Pendahuluan”*, *Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment* Sekretariat Jenderal DPD RI bekerja sama dengan *United Nations Development Programme*.
- Asshiddiqie, Jimly, 1996, *“Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,”* UI Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi Republik Indonesia Jakarta *“Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”*.
- B. Heller William and Diana M. Branduse, 2014, *“The Politics of Bicameralism,”* dalam Shane Martin (eds), *The Oxford Handbook of Legislative Studies,* Oxford University Press.
- Constitution of the Federal Republic of Germany.*
- Fatmawati, *“Hubungan DPR dan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang”*, paper, Disampaikan pada *“Telaah Sejawat RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD”*, yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPD R.I., Jakarta, 26 Januari 2011.
- Gaffar (et.al), 2003. *“Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, Sekretariat Jenderal MPR RI dan *United Nation Development Programme (UNDP)*.
- Horowitz, Donald L., 2014, *“Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia”*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta.
- Inside Indonesia, 28 November 2011
- Isra, Saldi, 2012, *“Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia”*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta.

- Isra, Saldi, *The Role of The Second Chamber in The UK and Indonesia*, (makalah merupakan tugas akhir Short Course “What Democracy Means” di University of Birmingham UK Januari-April 2006).
- Mahfud, Moh. MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, “Edisi Revisi, Rineka Cipta Jakarta.
- Manan, Bagir, 2003, *Teoridan Politik Konstitusi*”, FH UII Press, Jogjakarta.
- \_\_\_\_\_ dan Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*”, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Putusan MK Perkara Nomor 92/PUU-X/2012.
- Safaat, Ali, 2010, *Parlemen Bikameral Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*” UB Press, Malang,
- Sekretariat Jenderal DPD RI, *“Laporan Pelaksanaan Tugas DPD RI Tahun Sidang 2015-2016”*.
- Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2001, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR*.
- Sherlock, Stephen, 2006. *“Indonesia’s Regional Representative Assembly Democracy, Representation and the Regions A Report on the Dewan Perwakilan Daerah (DPD)”*, Centre for Democratic Institutions (CDI) Policy Papers on Political Government.
- Suara Karya, Sabtu, 24 Agustus 2002.
- Sudirta, I Wayan, *“Reposisi dan Eksistensi DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, makalah disampaikan Pada *“Refleksi Satu Dasawarsa Lambaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945”*, yang diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN se-Jawa Timur, Hotel Singgasana-Surabaya, 13 Desember 2011.
- Suhana, Abdi, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, FM, Bandung.



# PENGUATAN DPD RI: EKSTENSIFIKASI KEWENANGAN ATAU INTENSIFIKASI KINERJA?

Hajriyanto Y. Thohari

## Abstrak

ASPIRASI atau desakan untuk dilakukannya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam bidang legislasi, pengawasan dan anggaran sangatlah kuat. Apalagi aspirasi dan desakan yang datang dari kalangan internal DPD sendiri. Lobi-lobi politik secara horizontal dan vertikal terus dilakukan dengan ekstensif dan intensif. Inti dari lobi-lobi politik tersebut adalah penyampaian aspirasi dan desakan agar dilakukan penguatan DPD baik melalui perubahan kelima Konstitusi maupun cukup dengan revisi UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Makalah ini mencoba untuk memberikan perspektif baru bahwa pada sejatinya penguatan DPD dapat dilakukan dengan intensifikasi kinerja tanpa harus terburu-buru dilakukan ekstensifikasi (perluasan) kewenangan.

Kata Kunci: ekstensifikasi kewenangan, intensifikasi kinerja

## Abstract

*THE aspirations and insistence on strengthening the authority of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia (DPD RI) in the field of legislation, supervision and budgeting are very strong. Moreover, the aspirations and insistence that comes from internal circles of DPD itself. Political lobbying horizontally and vertically continues to be done extensively and intensively. The core of these political lobbying is the delivery of aspirations and insistence to immediately strengthen the DPD through the term of change of the 1945 Constitution related to the existence of DPD, or through the revision of the Law on MPR, DPR, DPD and DPRD in the short term. This paper tries to provide a new perspective that in actuality DPD strengthening can be done with intensification of DPD performance without having to rush on the extensification of its authority through amendment or amendment of constitution.*

*Keywords: extensification of authority, intensification of performance.*

## Pendahuluan

SEBAGAIMANA kita ketahui bersama bahwa kelahiran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) di awal reformasi merupakan bagian yang penting, sentral dan bagian integral dari tuntutan reformasi. Tuntutan otonomi daerah sama pentingnya dengan tuntutan demokratisasi, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme, diakhirinya dwifungsi ABRI, dan penegakan hak asasi manusia. Walhasil, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa kelahiran DPD merupakan bagian yang tak terpisahkan dari reformasi Indonesia. Jika Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, maka DPD bisa dipandang sebagai lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Atau dengan kata lain, keberadaan DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah untuk mewakili kepentingan-kepentingan daerah<sup>1</sup>.

Begitu penting dan sentralnya maka tidak mengherankan jika dorongan dan desakan bagi lahirnya lembaga perwakilan daerah yang benar-benar kuat sangat lah besar di luar maupun di dalam sidang-sidang MPR. Bahkan pada waktu itu gelombang desakan bagi munculnya DPD yang bisa memperkuat dan mendukung DPR, bahkan kalau perlu, dapat mengimbangi DPR dalam suatu mekanisme *check and balance* antara dua kamar yang kuat telah menjadikan kelahirannya sebagai suatu keniscayaan. Tetapi dalam perkembangan pembahasan dalam Sidang Umum MPR RI ternyata resistensi atas kelahirannya, dengan segala dalih dan rumusan argumennya, juga tidak kurang kuatnya. Tarik menarik atau tolak menolak antara dua aspirasi ekstrim ini, yakni antara aspirasi yang berkeinginan bagi lahirnya DPD yang kuat sehingga terbentuk suatu sistem bikameral yang kuat di Indonesia, dan golongan yang menolak kehadiran lembaga perwakilan daerah (DPD atau apapun namanya) sehingga parlemen Indonesia tetap satu kamar, berlangsung cukup keras, panjang dan alot. Dan, seperti kita ketahui Bersama, akhirnya

---

<sup>1</sup> Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012, hal. 142; juga lihat Denny Indrayana, *Amandemen UU 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007, hal. 367.

terjadilah kompromi politik yang berwujud DPD dengan kewenangan yang terbatas seperti yang ada sekarang ini<sup>2</sup>.

Jika dilihat dari perspektif senat seperti yang dipraktikkan di negara-negara lain, terutama negara-negara federal<sup>3</sup>, tentu DPD RI sangat lah lemah. Tetapi jika dilihat dari perspektif keterwakilan daerah yang dipraktikkan sebelumnya di Indonesia, yakni yang dulu berwujud Fraksi Utusan Daerah (FUD) di MPR di masa sebelum reformasi, maka keberadaan DPD RI sebagai sebuah lembaga negara baru adalah suatu kemajuan dan penguatan juga. Maka sebaiknya kita memandang keberadaan DPD secara proporsional dan meletakkannya dalam konteks proses menjadi (*process of becoming*) dalam jangka panjang dari pada melihatnya sebagai sesuatu wujud yang baku atau final (*state of being*). Jika demikian cara pandang yang dilakukan maka perjuangan untuk memperkuat DPD baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan, harus dilihat sebagai perjuangan jangka panjang, terus menerus, tekun dan sabar. Pasalnya, penguatan DPD ke depan bukan hanya memerlukan pengembangan kelembagaan DPD sendiri semata, melainkan juga harus bisa meyakinkan berbagai pihak yang masih keberatan (*reluctant*) dan menolak (*resistent*) eksistensi DPD yang kuat sehingga mereka menjadi percaya sepenuhnya bahwa keberadaan DPD yang kuat merupakan suatu keperluan bahkan keniscayaan bagi masa depan negara tercinta.

Salah satu upaya penguatan DPD yang sangat penting dan strategis adalah penguatan di bidang legislasi, anggaran, dan pengawasan. Penguatan ini diperlukan bukan hanya dalam konteks kepentingan daerah, melainkan juga dalam kerangka *check and balance* yang selama ini didominasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Sebagai bagian integral dari rumpun lembaga legislatif penguatan kewenangan DPD sangatlah penting dan urgen, apalagi jika diletakkan dalam konteks kelemahan pelaksanaan fungsi legislasi akhir-akhir ini baik dari segi kuantitas maupun terutama kualitasnya, baik dalam konteks sinkronisme maupun konstitusionalitasnya. Banyaknya kasus gugatan atau *judicial review* atas beberapa undang-

---

<sup>2</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

<sup>3</sup> Lihat Senat di Amerika Serikat.

undang ke Mahkamah Konstitusi (MK), dan gugatan itu nyatanya tidak sedikit yang dikabulkan, merupakan bukti nyata yang tak terbantahkan bahwa ada kelemahan yang elementer dan fundamental dalam sistem pembentukan undang-undang selama ini. Dalam konteks dan perspektif ini maka keberadaan DPD yang kuat menjadi sangat penting dan urgen.

### **DPD dalam UU tentang MD3**

Kewenangan<sup>4</sup> DPD RI dalam bidang-bidang legislasi, pengawasan dan anggaran diatur dalam UUD 1945<sup>5</sup>, UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD<sup>6</sup>, serta dalam Tata Tertib DPR<sup>7</sup> dan DPD<sup>8</sup>. Dalam UUD 1945 Pasal 22D Ayat 1 dinyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Ayat 2 menyatakan: “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; 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”.

---

<sup>4</sup> Yang dimaksud dengan kewenangan adalah hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Lihat Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Bahasa, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hal 1560.

<sup>5</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>6</sup> Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (yang secara populer disebut UU MD3).

<sup>7</sup> Peraturan Tata Tertib DPR RI.

<sup>8</sup> Peraturan Tata Tertib DPD RI.

Jika dilihat dari perspektif bidang-bidang yang menjadi kewenangannya, maka tidak ragu lagi bahwa kewenangan DPD sebenarnya sangat lah luas dan besar. Meskipun kata yang digunakan adalah sangat lunak, “dapat mengajukan“ dan “ikut membahas”, tetapi wilayah dan volume bidang legislasinya sangat besar dan luas sekali, yaitu: undang-undang yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah; (6) pendapatan dan belanja negara; dan (6) pajak, (7) pendidikan, dan (8) agama. Bidang-bidang ini jelas mencakup hampir seluruh bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Meski kata yang digunakan lunak, tetapi sebenarnya secara konstitusional ada potensi dan peluang yang cukup bagi DPD untuk menampilkan diri secara *high profile*. Pasalnya, DPD memiliki kewenangan yang sangat besar dan luas. Memang benar hal ini masih pada tingkat potensial, belum aktual, atau belum terwujud, disebabkan karena tidak diakomodasinya spirit konstitusi secara optimal oleh/dan dalam UU No 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, dan akhirnya tidak bisa lain juga dalam Tata Tertib DPR. UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (yang *nota bene* dibuat oleh DPR bersama Presiden) dan Peraturan Tata tertib DPR (yang dibuat oleh DPR) belum memberikan kewenangan legislasi, pengawasan, dan anggaran kepada DPD secara maksimal dan optimal sebagaimana yang dibuka kemungkinannya oleh konstitusi (UUD 1945). DPR dan Presiden melalui undang-undang tersebut hanya memberikan kewenangan secara minimalis dari apa yang diatur dalam aturan dasar oleh UUD yang sebenarnya bisa saja lebih maksimal.

Menurut hemat saya sebenarnya frasa “dapat mengusulkan” dan “ikut membahas” dapat ditafsirkan secara maksimalis dan optimalis, dan dapat pula didefinisikan secara minimalis dan limitatif. Ironisnya, UU MD3 dan Tatib DPR memilih yang terakhir. Padahal menurut hemat saya jika rancangan undang-undang dalam bidang-bidang tertentu tersebut di atas pembahasannya dilakukan dalam skema segi tiga (tripartit: DPR-Presiden-DPD), dan bukannya dalam format L, sejauh tidak menabrak UUD 1945 Pasal 20, masih dimungkinkan.

Sayangnya optimalisasi dan maksimisasi ini tidak dilakukan dalam UU MD3.

UUD 1945 Pasal 20 memang menyatakan bahwa: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat; (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Apabila kita lihat secara sekilas saja maka akan nyata sekali bahwa dalam pengambilan keputusan persetujuan atas suatu rancangan undang-undang peran DPD sangatlah minimalis, marginalis, dan periferalis dalam proses pengambilan keputusan persetujuan bersama. Pasalnya, suatu rancangan undang-undang sudah dapat disetujui dan sah hanya oleh DPR dan Presiden saja, tanpa keharusan mendapatkan persetujuan DPD. DPD memang harus ikut membahas, tapi tidak ada keharusan konstitusional untuk diminta persetujuan dalam pengesahannya. Inilah pangkal dari marginalisasi dan periferalisasi DPD dalam bidang legislasi. Tetapi sebenarnya hal ini dapat diatasi manakala pembahasan RUU tertentu dilakukan dalam skema segitiga alias tripartit dimana DPD ikut serta dalam forum pengambilan keputusan tanpa harus menanyakan persetujuan DPD atau menghitung suara DPD jika terjadi voting.

### **Kewenangan Legislasi DPD RI dalam tiga titik**

UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, memberikan peluang bagi peran DPD di bidang legislasi di beberapa titik: *Pertama*, dalam Badan Legislasi DPR (Baleg, alat kelengkapan Dewan yang sangat penting dan strategis), DPD bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah mengkoordinasikan penyusunan program

legislasi nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang (RUU) yang disepakati untuk dibahas dan disahkan beserta alasan-alasannya untuk lima tahun dan prioritas tahunannya (Pasal 63).

Di titik ini peran DPD sangat penting, dimana DPD ikut dalam penyusunan Prolegnas di dalam Baleg DPR. Di sini RUU-RUU yang disertai dengan naskah akademik tersebut dapat diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja DPD. Keputusan bahwa RUU tersebut menjadi RUU (yang berasal dari DPD) diambil dalam sidang paripurna DPD (UU MD3 Pasal 276). Kemudian RUU tersebut beserta naskah akademiknya disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Dalam Surat pengantar pimpinan DPD tersebut sekaligus disebutkan Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan RUU nanti di DPR (Pasal 277). Maka dapatlah disimpulkan bahwa di Baleg posisi DPD cukup penting.

*Kedua*, sumber atau asal RUU yang dimuat dalam daftar urutan tersebut di atas dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD (Pasal 163). Dari manapun berasal RUU tersebut harus disertai dengan naskah akademik). Dalam konteks ini DPD hampir sama kudukannya dengan komisi di DPR. Sebab, dalam Pasal 164 Ayat 1 dikatakan “Usul rancangan undang-undang dapat diajukan oleh anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi” dan ayat 2: “Usul rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh anggota DPR, pimpinan komisi, atau pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul”.

Pasal 277 (1) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. (2) Surat pengantar pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebut juga Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang.

Pasal 278 (1) DPD menyampaikan daftar inventarisasi masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden 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 kepada DPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak diterimanya usulan rancangan undang-undang dari DPR atau Presiden. (2) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR dan Presiden dengan surat pengantar pimpinan DPD.

Pasal 165 (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 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

Pasal 166 (1) Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD 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) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR; (3) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD; (4) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden; (5) DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) Hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden. Pasal 167 menyatakan Penyebarluasan rancangan undang-undang

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 166 ayat (2) dilaksanakan oleh DPD. Maka dapatlah disimpulkan bahwa di dalam tahap ini posisi DPD juga cukup kuat.

*Ketiga*, pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR Presiden, atau DPD dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu, pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus; dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR (Pasal 168 dan 169).

Di mana posisi DPD dalam kedua tingkat pembicaraan tersebut? Marilah kita baca UU MD3 selanjutnya: Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: (a). pengantar musyawarah; (b). pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan c. penyampaian pendapat mini (lihat Pasal 170 ayat 1).

Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kegiatan yang dilakukan dalam Pansus adalah sebagai berikut: 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c 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). 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari Presiden). Maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam Pengantar Musyawarah kewenangan DPD relatif tidak berbeda alias sama dengan DPR dan Presiden.

Selanjutnya, marilah kita dalam tahap pengajuan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). DIM diajukan oleh: 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c); d. DPR dan Presiden (jika rancangan undang-undang berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagai mana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c); atau e. DPD dan Presiden (jika rancangan undang-undang berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c).

Pasal 278 (1) DPD menyampaikan daftar inventarisasi masalah atas RUU yang berasal dari DPR atau Presiden (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) kepada DPR paling lama 60 (enam puluh) Hari sejak diterimanya usulan rancangan undang-undang dari DPR atau Presiden. (2) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR dan Presiden dengan surat pengantar pimpinan DPD. Maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam tahap penyusunan DIM posisi DPD setingkat dengan DPR dan Presiden.

Selanjutnya marilah kita lihat dalam tahap Penyampaian Pendapat Mini. Pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: a. fraksi; b. DPD, jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c; dan c. Presiden.

Sangat disayangkan dalam tahap penyampaian pendapat mini ini posisi DPD mulai dikerdilkan dalam UU MD3. Pasalnya, dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf e dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan (lihat 171 ayat ). Maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam tahap penyampaian pendapat mini posisi DPD diabaikan. Sebab pendapat mini DPD tidak menjadi suatu keharusan. Padahal dalam Pembicaraan Tingkat I ini pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain dapat diundang ikut berpartisipasi, sementara pendapat DPD sendiri tidak merupakan keharusan.

Apalagi jika kita beranjak ke Pembicaraan Tingkat II yang *nota bene* merupakan tahap pengambilan keputusan bagi disahkannya suatu rancangan undang-undang. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat ini dilakukan dalam rapat paripurna DPR dengan bentuk (a) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi-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. (Pasal 17 (1). Persetujuan ditempuh secara musyawarah untuk mufakat, namun jika tidak dapat dicapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

Maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam tahap pembicaraan tingkat II ini posisi DPD sama sekali dinafikan dan dimarginalisasikan. Bahkan pendapat mini DPD pun hanya dilaporkan oleh pimpinan Pansus. Walhasil, sebagaimana diatur dalam UUD 1945, DPD tidak menjadi partisipan dalam pengambilan keputusan persetujuan. Apalagi dalam hal Pemberian Pertimbangan (terhadap suatu RUU), DPD memberikan pertimbangannya (sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf c) hanya kepada pimpinan DPR (Pasal 281), dan bukannya secara langsung kepada rapat Pansus, apalagi rapat paripurna.

### **Kewenangan di bidang Pengawasan**

Kewenangan DPD RI dalam bidang pengawasan juga diatur dalam UUD 1945, UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta dalam Tata Tertib DPR. Dalam UUD 1945 Pasal 22D Ayat 3 dinyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”.

Walhasil, jika dilihat dari perspektif besaran bidang, kewenangan DPD dalam bidang pengawasan sebenarnya cukup luas dan besar, yaitu pelaksanaan undang-undang mengenai (1) otonomi daerah, (2) pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, (3) hubungan pusat dan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (5) pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara; (6) pajak, (7) pendidikan, dan (8) agama.

Tetapi dilihat dilihat dari perspektif kewenangan sangat lah lemah secara konstitusional. Kelemahan ini bukan hanya tercermin dalam penggunaan frasa “dapat melakukan pengawasan“, melainkan juga dari perspektif implikasi dan tindak lanjut atas hasil pengawasan yang dilakukannya serta perlindungan konstitusionalnya.

Hal ini akan tampak sekali manakala dibandingkan dengan fungsi pengawasan yang diberikan oleh konstitusi kepada DPR. Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan konstitusi memberikan beberapa hak kepada DPR, seperti, antara lain hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (UUD 1945 Pasal 20A Ayat 2), dan kepada anggota DPR diberikan hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas (UUD 1945 Pasal 20A Ayat 3). Hak imunitas anggota DPR didefinisikan dalam UU No 17 Tahun 2014 sebagai: “hak yang dimiliki anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk tidak dituntut pengadilan atas pertanyaan dan pernyataan-pernyataannya baik di dalam maupun di ruang sidang”.

Demikian juga dilihat dari perspektif implikasi politiknya: pelaksanaan fungsi pengawasan DPR politically sangat lah powerful dengan segala resonansi dan reperkusi politiknya dengan segala magnitude-nya. Pasalnya, hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPR bisa berujung pada penggunaan hak-hak Dewan berikutnya, seperti hak interpelasi, hak angket, bahkan hak menyatakan pendapat yang berujung pada dimulainya proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sementara hasil pengawasan yang dilakukan DPD tidak memiliki implikasi politik langsung, dan kecil bahkan mungkin sekadar resonansi atau reperkusi politik sekalipun.

Sebenarnya masih ada peluang untuk diberikannya instrumen dalam melaksanakan kewenangan pengawasan bagi DPD, yaitu di dalam undang-undang. Sebab, sebagaimana dinyatakan dalam UUD

1945 Pasal 22C Ayat (4): “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang”. Namun sayang sekali UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sama sekali tidak memberikan instrumen bagi DPD agar lebih memiliki kekuatan politik dalam bidang pengawasan ini.

Ironisnya, DPD sendiri dan para “pemerhati penguatan DPD” selama ini lebih peduli hanya pada materi-materi Undang-Undang tentang MD3 yang mengatur pelaksanaan kewenangan DPD di bidang legislasi, kewenangan dalam hal pemberian pertimbangan kepada DPR dalam penyusunan APBN, pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), atau bahkan soal porsi kepemimpinan di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan kurang memperdulikan, atau bahkan mengabaikan, aspek penguatan kewenangannya di bidang pengawasan. Ini terlihat jelas sekali dalam serangkaian gugatan-gugatan (*judicial review*) yang diajukan oleh DPD ke Mahkamah Konstitusi (MK).

DPD, sebagaimana diatur dalam UU MD3, memiliki alat kelengkapan yang bersifat tetap yang disebut Panitia Kerja, di mana salah satunya adalah Panitia Kerja di Bidang Pengawasan, yang bertugas (a) melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bidang tertentu; dan (b) membahas hasil pemeriksaan BPK.

Penyampaian Hasil Pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 284 adalah (1) DPD menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf d kepada DPR sebagai bahan Pertimbangan; (2) Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam sidang paripurna DPD; dan (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyampaian hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan DPD tentang tata tertib.

Demikian juga berkenaan dengan Pembahasan Hasil Pemeriksaan Pembahasan Hasil Pemeriksaan BPK. Pasal 285 (1) DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang disampaikan oleh pimpinan BPK kepada pimpinan DPD dalam acara yang khusus diadakan untuk itu; (2) DPD menugasi panitia kerja untuk membahas hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK setelah BPK menyampaikan penjelasan; (3) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diputuskan dalam sidang paripurna DPD; (4)

Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada DPR dengan surat pengantar dari pimpinan DPD untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR; dan (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembahasan hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK diatur dengan peraturan DPD tentang tata tertib

### **Pelaksanaan Hak Anggota**

Tidak banyak berbeda dengan anggota DPR<sup>9</sup>, anggota DPD sebenarnya juga memiliki hak-hak, yaitu: *pertama*, **Hak Bertanya**. Pasal 286 (1) Anggota DPD mempunyai hak bertanya (2) Hak bertanya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam sidang dan/atau rapat sesuai dengan wewenang dan tugas DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) huruf e. (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hak bertanya diatur Dalam peraturan DPD tentang tata tertib.

*Kedua*, **Hak Menyampaikan Usul dan Pendapat**. Pasal 287 (1) Anggota DPD berhak menyampaikan usul dan pendapat mengenai suatu hal, baik yang sedang dibicarakan maupun yang tidak dibicarakan dalam rapat. (2) Ketentuan mengenai tata cara penyampaian usul dan pendapat diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.

*Ketiga*, **Hak Memilih dan Dipilih** Pasal 288 (1) Anggota DPD mempunyai hak memilih dan dipilih untuk menduduki jabatan tertentu pada alat kelengkapan DPD.(2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan hak memilih dan dipilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.

*Keempat*, **Hak Membela Diri** Pasal 289 (1) Anggota DPD yang diduga melakukan pelanggaran sumpah/janji, kode etik, dan/atau tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota diberi kesempatan untuk membela diri dan/atau memberikan keterangan kepada Badan Kehormatan.(2) Ketentuan mengenai tata cara membela diri dan/atau

---

<sup>9</sup> Hak dan Kewajiban. Pasal 80 Anggota DPR berhak: a. mengajukan usul rancangan undang-undang; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat;d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. protokoler; h. keuangan dan administratif; i. pengawasan; j. mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan k. melakukan sosialisasi undang-undang.

memberikan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPD tentang tata beracara Badan Kehormatan.

*Kelima, Hak Imunitas* Pasal 290. (1) Anggota DPD mempunyai hak imunitas.(2) Anggota DPD tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPD ataupun di luar rapat DPD yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPD. (3) Anggota DPD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPD maupun di luar rapat DPD yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPD. (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

*Keenam, hak imunitas.* Huruf f Yang dimaksud dengan “hak protokoler” adalah hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya baik dalam acara kenegaraan atau dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

*Ketujuh, hak protokoler.* Pasal 250: Ayat (1) Untuk mendukung efektivitas pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPD, perlu disediakan anggaran yang mencukupi sesuai dengan kemampuan keuangan negara Ayat (4) Yang dimaksud dengan “hak keuangan tertentu” adalah hak keuangan yang meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan pangan, tunjangan jabatan, dan uang paket.

Dalam hal hak imunitas anggota DPD, saya melihat UU No 17 Tahun 2004 telah melakukan diskriminasi yang sangat menyolok, terutama jika disejajarkan dengan hak imunitas anggota DPR. Pasal 257 UU No 17 Tahun 2014 di bagian Penjelasan mengenai Hak Bertanya anggota DPD tanpa argumen yang bisa dipertanggung jawabkan secara moral dan politik, dan karena terkesan diskriminatif sekali, berbunyi: ”Hak bertanya anggota DPD tidak bermakna sama

dengan hak mengajukan pertanyaan anggota DPR<sup>10</sup>; b. Hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapa pun di dalam proses pengambilan keputusan. Tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud dilakukan dengan tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil daerah.

### **Penutup: Intensifikasi Kinerja**

Dari paparan yang sangat detail dan analitis tersebut di atas tampak dengan jelas bahwa secara ideal dan dalam jangka panjang penguatan DPD harus dilakukan melalui perubahan UUD 1945. Tetapi dalam jangka pendek penguatan DPD dapat dilakukan dengan tanpa melakukan ekstensifikasi kewenangannya dengan harus dilalui dengan perubahan atau amandemen UUD 1945. Pasalnya, penguatan kewenangan DPD di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran dalam pengertian ekstensifikasi memang terbentur pada konstitusi.

Tetapi penguatan DPD secara intensifikasi peran dan kinerja dalam batas-batas tertentu dapat dilakukan, bahkan hanya dengan melalui revisi kecil atas UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan kemudian diikuti dengan perubahan Tata Tertib DPR untuk disesuaikan dengan revisi undang-undang tersebut. Pembicaraan tingkat satu dan dua dalam pembahasan rancangan undang-undang dapat dimaksimalkan dilakukan dalam konstruksi *segitiga*, bukan dalam

---

<sup>10</sup> Bandingkan dengan Hak DPR: Pasal 80 a. Hak ini dimaksudkan untuk mendorong anggota DPR menyikapi dan menyalurkan serta menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan undang-undang; b. Hak anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan ,baik secara lisan maupun tertulis kepada Pemerintah sesuai dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR; c. Hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada Pemerintah maupun kepada DPR sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat; g. Yang dimaksud dengan "hak protokoler" adalah hak anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya, baik dalam acara kenegaraan dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya

skema huruf *L*. Intinya adalah bahwa pada sejatinya penguatan DPD dapat dilakukan dengan intensifikasi kinerja tanpa harus terburu-buru dilakukan ekstensifikasi (perluasan) kewenangan.

Penguatan kewenangan DPD secara ekstensifikasi hanya bisa dilakukan dengan amandemen UUD. Sementara amandemen UUD memerlukan dukungan dan dorongan politik yang sangat besar, serta momentum yang tepat. Terus terang saja momentum politik untuk amandemen UUD sampai hari ini belum juga kunjung datang sehingga berbagai upaya dan manuver untuk dilakukannya amandemen UUD oleh MPR selalu saja tidak mendapatkan dorongan dan dukungan politik yang cukup. Apalagi ketika berbagai permasalahan bangsa dan negara selalu datang silih berganti sehingga sebagian besar masyarakat politik Indonesia belum memandang amandemen UUD, termasuk di dalamnya penguatan peran dan kewenangan DPD, sebagai urgen.

Dalam konteks dan perspektif seperti itu maka penguatan kewenangan DPD RI satu-satunya hanya bisa dilakukan dengan revisi UU MD3. Inipun tetap bukan jalan yang mudah. Tetapi saya yakin ke depan DPD perlu diperkuat kewenangannya dalam legislasi, melainkan juga fungsi pengawasan dan anggaran. DPR memerlukan penyeimbang dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

### **Daftar Pustaka**

- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UU 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

# DEWAN PERWAKILAN DAERAH KINI DAN AKAN DATANG

Zain Badjeber

## Abstrak

MENGAWALI masa reformasi, sejak tahun 1999 hingga tahun 2002 dilakukan perubahan atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Salah satu hal yang diubah adalah yang menyangkut 'utusan daerah', sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, yaitu bahwa "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang diatur dengan undang-undang*". Pasal 2 ayat (1) tersebut diubah menjadi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*". Menyangkut Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tersebut diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22, khususnya dalam Pasal 22D. Pasca perubahan tersebut peran dan kewenangan DPD jauh lebih penting dari pada ketika masih sebagai utusan daerah dalam kelembagaan tentang DPR. Akan tetapi dalam praktek kehidupan bernegara selanjutnya, kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 22D tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Agar peran dan kedudukan DPD dapat dilaksanakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D, diperlukan perubahan beberapa undang-undang dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan DPD.

Kata kunci: DPD, perubahan UUD NRI 1945

## Abstract

*STARTING the reform period, from 1999 until 2002, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia have to deal with amendment. One of the amended matters concerns 'regional delegates', as referred to in Article 2 Paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia prior to the amendment, namely that "the People's Consultative Assembly shall be composed of members of the People's Legislative Assembly, supplemented by delegates from the regions -degrees and classes, according to the rules regulated by law ". Article 2 Paragraph (1) shall be changed to "People's Consultative Assembly shall consist of members of the People's Legislative Assembly and members of the Regional Representatives Council elected by general election and further stipulated by law". The Regional Representative*

*Council (DPD) concern is further stipulated in the articles of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia Article 22, especially in Article 22D. After the change, the role and authority of the DPD is much more important than when it was still a regional delegate in the institution on the DPR. However, in the practice of subsequent state life, the authority of DPD as referred to in the provisions of Article 22D can not be implemented properly. In order for the role and position of DPD to be implemented as intended in Article 22D, it is necessary to amend several laws and / or other laws and regulations, especially those related to the authority of DPD.*

*Keywords: DPD, 1945 Constitution of the Republic of Indonesia amendment.*

*..... Saya diberi kesempatan untuk membuat pemandangan umum, yang singkat, cekak aos, hanya mengenai pokok – pokok saja dan tuan – tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang – Undang Dasar yang kita buat sekarang ini, adalah Undang – Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini : ini adalah Undang – Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang – Undang Dasar yang lebih lengkap dan sempurna.*

*Soekarno<sup>1</sup>*

*Salah satu perubahan yang akan saya tambahkan, yang saya usulkan, yaitu tentang perubahan Undang – Undang Dasar. Di sini belum ada artikel tentang perubahan Undang – Undang Dasar dan itu menurut pendapat saya masih perlu diadakan....*

*Iwa Koesoema Soemantri<sup>2</sup>*

*Tidak ada di dunia ini konstitusi yang sempurna dan dapat disetujui seluruh isinya oleh semua orang.*

*Moh. Mahfud MD<sup>3</sup>*

*S*

---

<sup>1</sup>Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang – Undang Dasar 1945* (Jakarta:Jajasan Prapantja, 1959), hal 410;Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, eds. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha – Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1045 – 22 Agustus 1945* (Jakarta:Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hal 544.

<sup>2</sup>Yamin, *Op.Cit*, hal 412;Bahar dan Hudawati, *Op. Cit*, hal 546

<sup>3</sup>*Konstitusi Dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Moh. Mahfud MD, Rajawali Pers, 2009, hal 115.

## Pendahuluan

SEBAGAI anggota MPR RI yang ikut membahas, merumuskan, dan memutuskan persetujuan bulat maka kelahiran lembaga negara yang kemudian disepakati dengan nama Dewan Perwakilan Daerah dalam Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 (9 November 2001), tentunya saya cukup memahami aspek historis, politik, dan yuridisnya. Dalam memutuskan setiap terjadinya perubahan mengenai Bab, Pasal, Ayat dalam UUD NRI Tahun 1945, pemungutan suara (*voting*) sebagaimana ditentukan Pasal 2 ayat (3) “Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak”, tidak pernah dilakukan. Kecuali hanya ketika memutuskan Pasal 2 ayat (1) yaitu mengenai keikutsertaan utusan golongan sebagai anggota MPR dalam Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945 (10 Agustus 2002) terpaksa dilakukan voting karena dinilai tidak seberapa dampak politik ke masyarakat.

Kelahiran Dewan Perwakilan Daerah selanjutnya disingkat DPD mulai dibahas sejak merancang dan membahas Perubahan Pertama UUD 1945 oleh Panitia Ad Hoc III (PAH - III) sebagai alat kelengkapan Badan Pekerja MPR (BP – MPR) yang dibentuk dalam rangka Sidang Umum MPR Tahun 1999. Setidaknya telah dibahas selama dua tahun dalam pembahasan di PAH - III dan kemudian diubah jadi PAH - I (2000 dan 2001). Kemudian hasilnya dilaporkan ke rapat Badan Pekerja MPR. Disetujui oleh BP – MPR untuk dilanjutkan ke Sidang Tahunan MPR tahun 2001. Kemudian Majelis membentuk Komisi Majelis yang anggotanya lebih 200 orang untuk membahas kembali hasil BP – MPR yang 90 anggota tersebut. Jika disetujui oleh Komisi Majelis, yang untuk perubahan UUD ini disebut Komisi A Majelis, dengan perbaikan ataupun tanpa perubahan. Saya adalah salah seorang pimpinan Komisi Majelis maka hasilnya dilaporkan ke rapat paripurna ST – MPR untuk disetujui atau ditolak. Ternyata lahirnya DPD seperti yang ada dalam UUD NRI tahun 1945 seperti rumusan sekarang ini telah disetujui secara aklamasi oleh 600-an anggota MPR yang hadir di tahun 2001.

Tegasnya, hasil perubahan ini bukan kerja satu dua orang. Tapi seluruh anggota MPR (1999 – 2004), terdiri Fraksi Parpol, Utusan Golongan, Utusan Daerah, TNI/Polri.

## Permasalahan

Mengapa wewenang DPD hanya sebatas ini? Itulah hasil kesepakatan yang maksimal dapat dicapai dalam proses panjang pembahasan seperti dimaksud diatas. Setidaknya telah berlangsung untuk tahapan perubahan antara 1999 – 2002 tersebut. Tentu saja kelahiran DPD tidak lepas dari sejarah terbentuknya MPR(S) melalui Penetapan Presiden (Penpres) No.1 Tahun 1959 sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 yang secara resmi disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Bagaimana susunan MPR(S) dibuat dan prakteknya dalam orde lama dan kemudian berlanjut dalam orde baru (1966) sampai dengan lahirnya MPR hasil pemilu 1971. Pemilu selama orde baru yang berlangsung dalam 7 kali pemilu yang “memilukan” itu karena perlakuan Pemerintah terhadap Parpol (dua parpol) sampai dengan pemilu 1997. Kemudian dipercepat Pemilu 1999 yang demokratis di era reformasi. Lahirlah MPR yang anggota DPR nya dari hasil pemilu terbaik tahun 1999 setelah pemilu 1955 di bawah UUDS 1950. Untuk MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan, termasuk masih tetap ikutnya TNI/Polri sebagai fraksi tersendiri. Sejak awal reformasi salah satu tuntutan adalah perubahan UUD 1945, karena pengalaman sejak 1959 tersebut maupun setelah timbulnya kembali gejolak politik di beberapa daerah (a.l Riau) disamping Papua dan Aceh sebagai warisan lama yang semuanya memerlukan penyelesaian jangka pendek dan menengah. Beberapa Ketetapan MPR dari Sidang Istimewa MPR (1998) telah mendorong lahirnya UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Tap MPR yang terkait otonomi daerah, Tap SU – MPR 1999 dan ST – MPR 2000 yang kesemuanya bertujuan demokratisasi di segala bidang<sup>4</sup>.

Pembahasan dalam PAH - III (1999) mencari jawaban atas pertanyaan, bagaimana mewisadahi utusan daerah dalam MPR secara lebih proporsional dan wajar dalam rangka menafsirkan demokrasi sebagaimana dimaksud oleh Pembukaan UUD 1945 yang telah

---

<sup>4</sup>Aisyah Amini, *Pasang Surut Peran DPR – MPR 1945 – 2004 - Jakarta, Yayasan Pancur Siwah, hal 164.*

disepakati untuk tidak diubah. Serta bagaimana upaya untuk memperkuat sistem presidensial dalam rangka NKRI.

## **Pembahasan**

Mereka yang mengubah itu UUD 1945 sangat paham dengan berbagai teori ketatanegaraan dan kenyataan di beberapa negara (unicameral, bicameral dsb). Tidak ada satupun pendapat yang mengemukakan jika pada saat itu yang menganggap bahwa keberadaan DPD yang sejajar dengan DPR dalam teori bicameral itu akan diperhadapkan pada pilihan NKRI atau negara federal. Memang dalam sejarah perjuangan kemerdekaan kita, pernah kita berada di bawah Konstitusi RIS (1949) kita diperkenalkan dengan lembaga negara Senat di samping DPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Kemudian setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 dengan adanya Utusan Daerah yang telah direkayasa penguasa.

Dalam pembahasan ada penolakan ketika itu terhadap usul Fraksi Golkar melalui juru bicaranya Drs. Theo Sambuaga dalam PAH - I BP – MPR yang kemudian melahirkan istilah “*strong bicameral*” sebagai bentuk yang dikehendaki Fraksi tersebut. Namun ada pula usul lain yang disebut “*soft bicameral*” sekedar ada Dewan Utusan Daerah yang dipilih melalui pemilu. Semua pembahasan itu hanya berakhir pada pertimbangan bahwa bagaimana nantinya kesiapan DPR menerima perubahan drastis dimana dalam rangka pembentukan undang-undang sehubungan adanya peran DPD di bidang legislasi yang ikut bersama. Para anggota MPR menyadari bertumpuknya pekerjaan legislasi di DPR antara lain tidak kurang 400-an peraturan warisan kolonial Belanda yang perlu diubah. Ada berbagai perintah Ketetapan MPR dan UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan nantinya berhadapan dengan aspirasi politik daerah yang perlu diperhatikan dan disalurkan ditingkat nasional. Dari semua pertimbangan itulah pada akhirnya dirumuskan kelahiran DPD seperti yang ada sekarang ini. Sebagai anggota MPR nantinya adalah jelas kedudukan DPD tersebut sama dengan anggota DPR. Tidak ada bedanya di MPR mengenai kewenangannya.

Dengan kewenangan DPD yang dinilai dan diperlakukan masih terbatas itu, ternyata sampai kinipun DPR dan Presiden belum tidak dapat menerapkan secara sempurna ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 untuk dituangkan dalam UU – MD3 maupun UU – P3 (UU No.17/2014 jo. No.48/2014 dan UU No.12/2011). Tidaklah heran jika sampai dua kali dalam rentang waktu 2004 – 2015 ini, DPD telah mengajukan uji UU tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Putusan MK No.92/PUU-X/2012<sup>5</sup> yang seharusnya bisa langsung berkekuatan hukum sebagai UU itu, ternyata tidak pula mengubah UU terkait. Keengganan DPR menerima kewenangan DPD yang sangat terbatas itu, ternyata seperti diamini saja oleh Pemerintah (Presiden dan Menteri yang ditunjuk Presiden dalam suatu pembahasan RUU). Memang yang sangat memprihatinkan ketika terjadi ketentuan dalam UU telah memperlakukan RUU dari DPD berdasarkan kewenangannya yang diberikan UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 22D) itu, ternyata hanya disamakan saja dengan RUU yang diajukan oleh anggota DPR berdasarkan Pasal 21 UUD 1945. RUU dari DPD hanya dibahas oleh alat kelengkapan DPR sebelum diputuskan DPR untuk dibahas bersama antara DPR, DPD, dan Presiden.

Demikian pula halnya, DPR enggan menyesuaikan dengan UUD 1945 dan putusan MK No.92/PUU-X/2012 tersebut bahwa pembahasan suatu RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD itu yang dilakukan oleh Presiden (Menteri) dan DPD dimana hanya berhadapan dengan Fraksi di DPR yang bukan alat kelengkapan. MK pun telah memutuskan bahwa yang membahas dengan DPD dan Presiden/Menteri adalah DPR bukan Fraksi. Namun hingga kini tetap saja tata cara itu berlanjut. Sepertinya Pemerintah dan DPD harus “pasrah” saja menghadapi nasib ini. Lembaga DPR diwakili Fraksi Parpol yang saling berbeda pendapat dalam setiap masalah RUU.

Alasan DPR bahwa keberadaan Fraksi DPR dalam setiap pembahasan RUU sudah merupakan konvensi. Alasan itu hanya dapat diterima ketika belum ada DPD dan belum dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai orang yang pernah menjadi Anggota DPR sejak 1967 (DPR GR) sampai 2004, saya sangat memahami benar alasan konvensi itu. Tetapi setelah ada penegasan dalam UUD NRI

---

<sup>5</sup> Setjend DPD RI (2012), *Fungsi legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*.

Tahun 1945 dan keberadaan DPD maka apa yang tertulis sudah harus dipatuhi semua lembaga negara. Bahwa RUU dibahas oleh DPR dan Presiden dan dalam RUU tertentu bersama DPD. Jadi antar-lembaga Negara.

Keberadaan Fraksi diatur dalam UU diwaktu lalu, dilakukan supaya Fraksi dapat dibiayai dari APBN. Karena sebelumnya dibiayai oleh anggota Fraksi sendiri. Untuk itu perlu pencantumannya dalam UU. Tetapi sekali lagi, hal itu tidak dapat jadi alasan ketika UUD NRI Tahun 1945 sudah melahirkan DPD yang menegaskan bahwa pembahasan RUU oleh Presiden dan DPR serta dalam hal RUU terkait kewenangannya dengan DPD maka RUU dibahas bersama DPD (Pasal 20 ayat (2) jo. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945). Seharusnya sebelum pembahasan antar-lembaga negara tersebut, DPR telah membahas secara internal antar-Fraksi untuk melahirkan satu pendapat DPR. Demikian halnya DPD, sebelum membahas dengan DPR dan Presiden telah memproses secara internal dengan 132 anggotanya untuk melahirkan satu pendapat DPD sebagai lembaga negara. Disiplin berkonstitusi ini pada kita masih dikalahkan oleh kepentingan politik sesaat. Padahal Konstitusi itu sendiri adalah hasil pergulatan politik yang dirumuskan sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara oleh kita sendiri. Seperti halnya ketika DPR akan mengajukan suatu RUU dari DPR berdasar ketentuan Pasal 21 maka RUU tersebut sudah dibahas antar-Fraksi DPR. Jadi DPR dalam satu suara lembaga Negara berhadapan dengan Presiden (Menteri yang ditunjuk) dan DPD masing – masing sebagai satu lembaga Negara.

Kesadaran berkonstitusi kepada kita jangan terlalu diharapkan akan segera dipahami oleh rakyat manakala para wakil rakyat sendiri sebagai anggota MPR yang melakukan pemasyarakatan Konstitusi tersebut tidak dan enggan mempraktekannya untuk dirinya sendiri.

*Sampai kapan kita menyaksikan “komedi” pelaksanaan Konstitusi seperti ini?*

Belum lagi kita bicara tentang penuangan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 secara formil yang tidak sesuai dengan perintah UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini khusus ketentuan Pasal 2 ayat (1) tentang MPR, Pasal 19 ayat (2) tentang DPR dan Pasal 22C ayat (2) tentang DPD yang seharusnya pengaturan lembaga negara itu dalam masing – masing UU atau dalam 3 (tiga) UU yang terpisah. Adapun

DPRD masuk ke UU Pemerintahan Daerah sesuai perintah Pasal 18 ayat (1) dan (7). Demikian halnya pembuatan UU – P3 (UU No.12/2011) materi muatan tata cara pembuatan UU sebagaimana yang diperintahkan oleh Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 seharusnya dituangkan dalam satu UU tersendiri. Tetapi nyatanya telah dituangkan pula ke materi muatan UU – MD3 di samping berada dalam UU – P3. Tumpang tindih dalam 2 (dua) UU itu bahkan sering menampilkan perbedaan yang dimuat dalam kedua UU itu untuk mengatur materi yang sama. Tidak sinkron. Misalnya pengajuan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Hal tersebut bukan saja terjadi tumpang tindih materi dimaksud tapi tidak sesuai dengan perintah UUD NRI Tahun 1945, khusus pasal – pasal yang telah disebutkan di atas.

Adapun perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang terbatas pada tata cara pembentukan UU kemudian berubah menjadi “Peraturan Perundang – undangan” adalah disebabkan perintah Tap MPR No. III/MPR/2000 dan Tap MPR No. /MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR – RI Tahun 1960 s.d Tahun 2002. Antara lain ditentukan, bahwa dalam Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang – undangan (pengganti Tap MPRS No.XX/MPRS/1966), diperintahkan untuk membuat tata cara pembentukan peraturan perundang – undangan. Belum lagi kita bicara kesalahan dalam UU – P3 yang masih mencantumkan Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang – undangan walau terbatas hanya untuk 3 Tap MPRS/MPR, sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal terkait dalam UU – P3 tersebut.

## **Perbedaan dan Persamaan**

Baik DPR maupun DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Hanya saja DPR diatur lebih lengkap dibanding DPD. Oleh karena itu perintah membuat UU tentang DPR disebutkan “**Susunan** DPR diatur dengan undang – undang” (Pasal 19 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan untuk DPD diperintahkan, “**Susunan dan Kedudukan**

DPD diatur dengan undang-undang”. Itu masalah formil UU yang telah diabaikan selama ini.

Jika keanggotaan DPR ditekankan pada perwakilan rakyat maka DPD adalah wakil dari setiap provinsi, yaitu wilayah. Adapun wilayah dimaksud meliputi daratan, gunung, hutan, sungai, lautan, dan potensi selain rakyat dalam suatu provinsi. Seluruh provinsi di Indonesia (sekarang 34 provinsi) dianggap punya potensi wilayah yang sama sehingga ditetapkan jumlah yang sama pula untuk mewakili setiap provinsi dimaksud. Adalah UU yang menetapkan jumlah Anggota DPD sebanyak 4 orang setiap provinsi. Oleh karena itu jumlah dimaksud dapat saja ditambah setiap saat sesuai kebutuhan. Hanya dibatasi oleh UUD, tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (Pasal 22C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945). Dewasa ini jumlah anggota DPR 560 anggota menurut UU, sehingga jumlah anggota DPD dari setiap provinsi masih mungkin ditingkatkan sampai 5 orang. Dalam periode Konstitusi RIS terdapat Lembaga Senat yang mewakili tiap negara bagian yang ditetapkan 2 (dua) orang untuk setiap negara bagian. Mereka tidak dipilih melalui pemilu<sup>6</sup>.

Demikian halnya dengan anggota DPR yang mewakili rakyat, Daerah pemilihannya dapat saja hanya meliputi sebagian dari wilayah dari satu provinsi yang bersangkutan. Sebagai contoh, jika Anggota DPD dari Provinsi Jawa Barat 4 orang maka untuk Anggota DPR dari Jawa Barat itu tidak dipilih oleh rakyat di seluruh provinsi Jawa Barat. Karena untuk pemilihan Anggota DPR di Provinsi Jawa Barat, wilayah provinsi ini dibagi atas beberapa daerah pemilihan (dapil). Memang Anggota DPR dari Jawa Barat jauh lebih banyak dari Anggota DPD cuma 4 orang, dikarenakan jumlah anggota DPR berdasar perhitungan jumlah penduduk yang dibagi dengan jumlah kursi. Sebaliknya, di Provinsi Gorontalo yang jumlah penduduknya lebih kurang satu juta hanya diwakili oleh 3 orang Anggota DPR dibanding 4 orang yang mewakili DPD.

Perbedaan lainnya, jika peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik maka untuk memilih anggota DPD pesertanya adalah perorangan (Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD NRI

---

<sup>6</sup> Abdulgani dkk, *Tiga Konstitusi UUD 1945, Konstitusi RIS-1949, UUDS-1950*, Penerbit Djambatan

Tahun 1945). Sebagai peserta perorangan maka UU mensyaratkan pengajuan calon anggota DPD didukung oleh sejumlah penduduk dalam provinsi bersangkutan dalam presentasi tertentu. Sedangkan untuk pencalonan anggota DPR diajukan oleh partai politik yang memperoleh jumlah kursi tertentu di DPR dalam Pemilu sebelumnya. Dengan demikian dukungan untuk menjadi calon anggota DPR (juga DPRD) tidak langsung oleh rakyat seperti halnya dukungan pencalonan anggota DPD yang langsung oleh rakyat calon pemilih. Tetapi sama dipilih oleh rakyat.

Dibandingkan dengan Senat di masa Konstitusi RIS (27 Des 1949 s.d 17 Agustus 1950) dibatasi 2 orang setiap negara/daerah bagian yang ditunjuk saja, bukan dipilih seperti anggota DPD, Sebagai perbandingan dengan DPD dalam penataan kembali kewenangannya, dilampirkan di sini beberapa pasal Konstitusi RIS – 1949 tentang Senat.

Memang ditinjau dari salah satu fungsi parlemen Indonesia, fungsi dan kewenangan DPD dibanding DPR berbeda. Jika DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 20A ayat (1) UUD 1945) maka terhadap ketiga fungsi dimaksud dimiliki DPD secara terbatas (Pasal 22D ayat (1) dan (2) serta Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Bukan saja terbatas dalam hal pengajuan dan pembahasan suatu RUU tertentu dan anggaran belanja negara (*budget*) yang merupakan fungsi anggaran oleh DPR dan Presiden. Bagi DPD dibatasi hanya dengan memberikan pertimbangan terhadap RUU – APBN. Padahal untuk alokasi dana daerah itu sangat menentukan, tetapi tidak tersentuh benar oleh DPD dalam pembahasan dan persetujuan terhadap RUU – APBN yang diajukan Presiden ke DPR tersebut. Karena sebatas “pertimbangan” maka mekanisme di DPR sepertinya tidak begitu dipertimbangkan pula.

DPR telah membuat dua mekanisme yang berbeda dalam memperlakukan frasa “pertimbangan” yang akan diberikannya kepada Presiden. Misalnya dalam pengangkatan Duta Besar kita dan dalam menerima Duta Besar Negara Sahabat (Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945).

Untuk pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Dubes RI maka DPR melakukan tatap muka dengan calon Dubes RI tersebut

untuk menyampaikan visi dan misi serta tanya jawab oleh DPR di Komisi tertentu secara langsung. Semacam melakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) di Komisi DPR bagi calon Hakim Agung dll. Untuk pemberian pertimbangan bagi calon Dubes dari negara sahabat (negara asing) diperlakukan prosedur lebih sederhana pula. Sehingga pernah terjadi, seorang calon Dubes RI untuk Kerajaan Inggris seorang mantan Menteri telah diberi pertimbangan untuk ditolak. Akhirnya yang bersangkutan tidak jadi diangkat sebagai Dubes RI hanya karena persoalan internal dengan anggota parpolnya. Hal ini menunjukkan bahwa DPR dapat saja memperlakukan kata pertimbangan dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan mekanisme yang berbeda – beda.

Mengapa terhadap pertimbangan DPD untuk RUU – APBN yang justeru diatur dalam dua pasal UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 22D dan Pasal 23) diperlakukan sama saja dengan pertimbangan DPD terhadap calon anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam Pasal 23F UUD 1945. Sepatutnya DPD mengenai “pertimbangan RUU ABPN” ini, mengambil prakarsa untuk membicarakan dengan DPR tentang mekanisme pertimbangan RUU – APBN tersebut mengingat pentingnya APBN dalam pembiayaan pembangunan di daerah atau memasukkan dalam UU No.12/2011 UU – P3 yang khusus dalam pembahasan RUU – ABPN mengatur pertimbangan DPD kepada DPR tidak sekedar mengirimkan surat saja. Di DPD sendiri perlu pula ada alat kelengkapan khusus semacam Badan Anggaran di DPR yang anggotanya berasal dari berbagai Komisi. Dengan badan (Panitia) khusus dimaksud para anggotanya yang menguasai berbagai hal sampai ke detail permasalahan di daerah karena anggotanya diambil dari setiap Komite di DPD. Diharapkan pertimbangannya mendalam dalam perhitungan anggaran ke daerah. Selama ini tugas pertimbangan dimaksud hanya diberikan kepada satu Komite saja sehingga ada keterbatasan dengan pengalaman di Komite lainnya dalam pemberian pertimbangan. Untuk itu pula mekanisme pemberian pertimbangan RUU APBN perlu diubah di Tatib DPR. Hal seperti ini perlu dipikirkan jika DPD menginginkan peningkatan kinerja sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 nanti. Beberapa kali dalam setiap periode jabatan anggota DPD hal tersebut saya usulkan tapi tidak ditanggapi serius oleh anggota DPD.

Pemanfaatan rumah aspirasi di setiap provinsi bagi anggota DPD punya arti penting bagi daerahnya jika ada hasil yang dirasakan oleh daerah yang bersangkutan dari pelaksanaan fungsi dan kewenangan DPD sendiri. Jika tidak, rumah itu akan sepi saja karena tidak dirasa ada manfaatnya.

Setiap anggota DPD diharapkan dapat berperan maksimal dengan melakukan berbagai kegiatan di provinsi yang diwakilinya, jika ingin memberi arti bagi kehadirannya di forum nasional. Kegiatan tersebut beda dengan DPR yang konstituennya adalah rakyat.

Sebagai sesama anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), anggota DPR dan anggota DPD mempunyai fungsi dan wewenang yang sama. Lembaga MPR bukan lembaga bicameral, karena yang jadi anggotanya bukan lembaga negara DPR dan DPD. Tetapi MPR merupakan lembaga negara yang sama dengan DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK serta satu Komisi Negara yang diatur dalam Pasal 24B UUD 1945, yaitu Komisi Yudisial. Memang dari kewenangannya untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 (Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945) serta dalam hal tertentu dapat memakzulkan Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7B UUD 1945) dan/atau memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam keadaan tertentu (Pasal 8), maka secara akademis dapat saja MPR itu disebut sebagai Lembaga Negara tertinggi. Cuma bedanya, anggota MPR yang berasal dari DPR membentuk Fraksi yang sama dengan Fraksi di DPR. Sementara anggota MPR asal DPD menyatukan diri dalam Kelompok DPD. Hal ini terbawa dari keadaan sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimana terdapat anggota Utusan Daerah yang membentuk Fraksi tersendiri di MPR. Dengan demikian di antara para anggota dari partai politik dalam Fraksi dengan perorangan dari DPD tetap tersekat – sekat. Hal ini tentu saja membawa pengaruh dalam hubungan antar-lembaga di DPR dan DPD sehari – harinya dalam pelaksanaan fungsinya. Tidak adil pula jika anggota DPD hanya dikelompokkan pada satu kelompok. Dapat saja dibentuk lebih dari satu Kelompok berdasar pembagian wilayah waktu Indonesia yaitu Timur, Tengah, dan Barat.

Untuk itu diperlukan pemecahan masalah agar dapat lebih terjalinnya hubungan kerja anggota kedua lembaga negara DPR dan

DPD tersebut yang sudah berjalan dalam tiga periode sejak 2004 dibentuknya DPD hasil pemilu 2004. Dalam pembahasan RUU tersebut, termasuk perubahan UU – MD3 pihak DPD seringkali tidak diikuti-sertakan.

Sepertinya pula Mahkamah Konstitusi dalam salah satu putusannya yang dimohon oleh DPD itu, ketika melakukan pengajuan atas UU – MD3 kurang hati – hati dalam memberikan pertimbangan hukumnya yang menyatakan bahwa sistem bikameral hanya dikenal dalam negara federal. Padahal kenyataannya tidak seperti itu. Sebut saja antara lain Pilipina satu negara kesatuan tetapi punya Senat atau Nederland punya *Erste Kamer* dan *Tweede Kamer*. Lebih dari itu pertimbangan hukum MK tersebut menyinggung pula pemakaian kata “Senator” untuk Anggota DPD. Untuk apa MK ikut “bermain” dalam hal ini? Tanya beberapa Anggota DPD.

Memang setelah reformasi, khususnya setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, beberapa lembaga negara berusaha untuk memperluas kewenangannya, baik dari yang semula diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun pengaturannya lebih lanjut berada dalam UU. Sehingga seringkali ada pula yang beranggapan bahwa peran yang dimainkan oleh DPR itu seperti sedang berada dalam sistem parlementer. Demikian pula, MK dalam beberapa putusannya telah menjadi pembuat UU dengan menetapkan norma baru atau dengan bahasa “apabila dibaca ....”, yaitu fungsi yang hanya ada pada DPR dan Presiden. Komisi Yudisial juga ingin memperluas kewenangannya. Antara lain sampai pada hendak ikut pula merekrut para calon hakim yang bukan saja Hakim Agung. Sementara MPR sendiri yang ketika mengubah UUD NRI Tahun 1945 (1999 – 2002) justru membuat dirinya dari lembaga negara yang memilih Presiden/Wakil Presiden dan membuat garis – garis besar daripada haluan negara, diubahnya menjadi lembaga negara yang sama dengan lembaga negara lainnya. Dimana “Kedaulatan sepenuhnya dilakukan oleh MPR” diubah menjadi “dilaksanakan menurut UUD”. Dengan demikian kedaulatan rakyat di samping dikembalikan kepada rakyat (dalam pemilihan Presiden/Wakil Presiden) dan juga dilakukan oleh lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, seperti Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY. Bukan hanya semata – mata oleh MPR sendiri.

## Kesimpulan

Di samping perlu menata kembali berbagai UU terkait DPD seperti UU - MD3 dan UU - P3 untuk disesuaikan dengan perintah yang diatur UUD NRI Tahun 1945 maka perubahan pasal – pasal tertentu dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur DPD dari pengalaman penerapannya, termasuk beberapa putusan MK sudah perlu dikaji untuk dipertegas kata – kata dan rumusannya dalam Pasal terkait DPD serta perubahan fungsi Anggarannya. Rumusan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sejauh yang dianggap kurang tegas maksudnya, seperti penggunaan kata “dapat mengajukan kepada DPR rumusannya disamakan saja dengan rumusannya Pasal 5 ayat (1): **“Presiden berhak mengajukan rancangan undang – undang kepada DPR”**, dengan ketentuan bahwa bagi DPD hanya untuk materi muatan UU tertentu saja yang berkaitan dengan otonomi daerah dst. Dapat pula ditambahkan dengan perubahan pada pembahasan RUU – APBN. Namun patut dicermati, perubahan satu ayat dan suatu Pasal dapat pula terkait dengan ketentuan dan Pasal UUD NRI Tahun 1945 lainnya yang dapat pula berubah.

Perubahan suatu Pasal menyangkut lembaga negara tertentu harus tetap dijaga berisi dalam sistem ketatanegaraan khas NKRI sebagai hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut. Sejauh tidak mengubah sistem ketatanegaraan yang kita sepakati bersama misalnya tentang NKRI maka perubahan terhadap suatu Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 serta adanya kesepakatan seluruh anggota MPR yang didominasi Fraksi Parpol itu, tentu sah – sah saja. Acuanannya adalah ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Pengalaman berharga dari perubahan UUD NRI Tahun 1945 selama tahun 1999 – 2002 yang telah melibatkan berbagai komponen bangsa, termasuk secara khusus pula memobilisir para pakar dalam berbagai bidang keilmuan, telah berlangsung secara aman dan damai. Terlepas dari ada anggapan sekelompok kecil warga negara yang kini tidak puas atau yang menyebutkan sebagai UUD – 2002 setelah 15 tahun kemudian, tentu patut dirumuskan bersama.

Perubahan suatu UUD bukanlah sesuatu yang tabu untuk dilakukan dengan penuh kesadaran dari pihak yang berwenang untuk melakukannya. Dalam menunggu saat yang tepat untuk melakukan

perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut maka diperlukan adanya saling pengertian antara DPR dan DPD untuk mengubah UU – MD3 menjadi UU yang mengatur setiap lembaga Negara tersebut atau dibuat tiga UU sesuai perintah Pasal 2, Pasal 19, dan Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945. Demikian pula pengaturan pembuatan UU hanya diatur dalam UU – P3 saja dan tidak perlu dimuat dalam UU – MD3. Peran DPD dalam pemberian pertimbangan RUU – ABPN supaya diatur khusus dalam UU – P3 yang berbeda dengan pemberian pertimbangan DPD untuk keanggotaan BPK. Disamakan dengan pemberian pertimbangan DPR mengenai calon Duta Besar kita yang berbeda mekanismenya dengan pemberian pertimbangan calon Duta Besar dari negara sahabat untuk ditempatkan di Indonesia.

### PERSANDINGAN DPD dan SENAT

UUD NRI TAHUN 1945	KONSTITUSI RIS - 1949
<p style="text-align: center;"><b>Pasal 1</b></p> <p>(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 22C</b></p> <p>(1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu.</p> <p>(2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.</p> <p>(3) DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.</p> <p>(4) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 22D</b></p> <p>(1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang – Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan</p>	<p style="text-align: center;"><b>Pasal 1</b></p> <p>(2) Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama – sama dengan DPR dan Senat.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 80</b></p> <p>(1) Senat mewakili daerah – daerah bagian.</p> <p>(2) Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat.</p> <p>(3) Setiap anggota Senat mengeluarkan satu suara dalam Senat.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 81</b></p> <p>(1) Anggota – anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah daerah – daerah bagian dari daftar yang disampaikan oleh masing – masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap – tiap kursi.</p>

<p>sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.</p> <p>(2) DPD ikut membahas rancangan undang – undang yang berkaitan dengan ..... dst .....serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang – undang anggaran pendapatan belanja negara dan rancangan undang – undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p> <p>(3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang – undang mengenai otonomi daerah ..... dst .....serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.</p> <p>(4) Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya .....dst.</p>	<p>(2) Apabila dibutuhkan ....</p> <p>(3) Dalam pada itu daerah .....</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 85</b></p> <p>(1) Presiden mengangkat Ketua Senat dari anjuran yang dimajukan oleh Senat dan yang memuat sekarang kurangnya dua orang, baik dari antara anggotanya sendiri maupun tidak.</p> <p>(2) dst.</p> <p style="text-align: center;"><b>Pasal 88</b></p> <p>(1) Rapat – rapat yang mengenai pokok – pokok sebagai dimaksud dalam pasal 27 sub a dan pasal 168 harus terbuka bagi umum, kecuali jika Ketua menimbang perlu ataupun sekurang – kurangnya 5 anggota menuntut, supaya pintu ditutup, rapat memutuskan apakah ..... dst.</p> <p>(2) Sesudah pintu ditutup, rapat memutuskan apakah .....dst.</p> <p>(3) Tentang hal – hal .....dst.</p>
--	---

### Daftar Pustaka

- Amini, Aisyah (2004), *Pasang Surut Peran DPR – MPR 1945 – 2004*, Yayasan Pancur Siwah.
- Atmosudirjo, S. Prajudi, dkk. (1983), *Konstitusi Indonesia*, Ghalia Indonesia.
- Jamin, M. (1959), *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jakarta Yayasan Prapantja.
- Kusuma, A.B. (2004), *Lahirnya UUD 1945*, BP – FHUI.
- Mahfud MD, Moh. (2009), *Konstitusi Dan Hukum dalam Kontraversi Isu*, Rajawali Pres.
- Sekneg RI (1998), *Risalah Sidang BPUPKI – PPKI*, Jakarta.
- Setjen MPR – RI, (2014), *UUD NRI Tahun 1945*.

# DPD DAN HARAPAN KEWENANGAN LEGISLASI

Amidhan

## Abstrak

KEBERADAAN DPD yang menggantikan Utusan Daerah sebagai lembaga negara baru yang diatur dalam konstitusi yang diisi oleh wakil daerah melalui pemilihan umum merupakan peningkatan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Keberadaan DPD bukanlah sebagai kamar yang berbeda, selain kamar DPR. Karena itu, sistem perwakilan Indonesia memang sengaja dengan sadar didesain bukan bikameral agar sesuai dengan bentuk negara Indonesia NKRI. Sistem perwakilan bikameralisme lebih sesuai dengan negara federal, sehingga tidak sesuai dengan negara Indonesia. Secara teoritis posisi DPD seperti ini menganut sistem asimetris bikameral (*asymmetric bicameralism*). Prakteknya, DPR lebih mempunyai kekuatan dominan dari pada DPD. Tuntutan penguatan kewenangan DPD dalam masa transisi hanya tergantung pada kemauan politik DPR untuk memberikan kewenangan lebih yang diatur melalui undang-undang MD3.

Kata Kunci: Kedaulatan rakyat, NKRI, asimetris bikameral, kemauan politik.

## Abstract

*THE existence of Regional Representative Council (DPD) which replace Regional Representative as a new state institution regulated in the constitution filled by the regional delegates through the general election is an improvement of the implementation of people's sovereignty. The existence of Regional Representative Council (DPD) is not as different room, other than the House of Representative (DPR). Therefore, the Indonesian representative system is intentionally consciously designed not as a bicameral system for the reason to be fitted in the Indonesian form. The bicameralism system is more inline with federal system; hence it is incompatible with with Indonesian state. Theoretically, the DPD position like this embrace asymmetric bicameral system. In practice, DPR has more dominant power than DPD. The demands of strengthening the authority of the DPD in the transitional period only depend on the political will of DPR to give more authority which regulated through MD3 Law.*

*Keywords: People's sovereignty, NKRI, asymmetric bicameral, political will.*

## Pendahuluan

PERUBAHAN Konstitusi RI 1999-2002 lalu telah menetapkan komposisi MPR baru yang terdiri dari anggota DPR ditambah anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Perubahan tersebut merupakan jalan tengah dari implementasi pelaksanaan kedaulatan rakyat dimana semua orang yang duduk di lembaga perwakilan merupakan individu yang dipilih bukan ditunjuk dan sekaligus penjagaan terhadap NKRI yang tidak menganut federalisme. Denny Indrayana menyebut lahirnya DPD merupakan Kompromi di antara kedua kubu di MPR 1999-2004 yang akhirnya melahirkan sistem bukan unikameral, tetapi bukan pula bikameral: *neither meat nor fish*.<sup>1</sup>

## Pembahasan

Keberadaan DPD yang menggantikan Utusan Daerah sebagai badan baru di konstitusi kita yang diisi oleh wakil yang dipilih merupakan peningkatan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat di mana dulu Utusan Daerah (UD) tidak dipilih sedangkan DPD dipilih rakyat melalui pemilu dengan jatah setiap propinsi empat anggota DPD. Sistem pencalonan DPD yang seperti ini sesungguhnya bukan hal baru dan relatif sudah dikenal terutama pada pemilu 1955, yaitu adanya pemilihan langsung terhadap individu yang bersifat perseorangan.<sup>2</sup>

Namun demikian, tidak disebutnya kedua lembaga tersebut sebagai bagian dari komposisi lembaga MPR juga karena konsistensi kita terhadap penjagaan NKRI yang menolak bikameralisme negara federal dalam tubuh MPR sehingga kehadiran DPD tetap tidak dapat dikatakan bahwa Indonesia menggunakan model sistem lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral*).<sup>3</sup> Sistem bikameral sesungguhnya bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis

---

<sup>1</sup>Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 18.

<sup>2</sup>Megawati, Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, (Jakarta: UAD Press, 2006), hlm. 77.

<sup>3</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 141

Rendah.<sup>4</sup> Karena itu, dengan adanya dua majelis (*two-chambers*) akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.

Sebagai badan baru, Dewan Perwakilan Daerah yang jumlahnya tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR diberi tugas antara lain mengajukan RUU ke DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah dan beberapa masalah daerah (pasal 22C dan 22D). Tugas ini sedikit lebih mirip dengan kewenangan legislasi yang dimiliki Presiden dan DPR dimana dalam bidang legislasi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2);

Dalam kacamata teoritis, posisi dan desain DPD sejak awal disebut sebagai lembaga yang menganut sistem asimetris bikameral (*asymmetric bicameralism/weak bicameralism/soft bicameralism*) dimana kekuatan salah satu kamar dalam hal ini DPR lebih dominan atas kamar lainnya yaitu DPD.<sup>5</sup> Karena ketidak seimbangan kekuasaan tersebut, kerap terjadi pelaksanaan tugas majelis rendah menjalankan fungsi legislasi dan mengendalikan urusan anggaran sedangkan majelis tinggi hanya memiliki kekuasaan yang hanya menunda dan merekomendasikan amandemen konstitusi.<sup>6</sup> Posisi ini sering menyebabkan terjadinya *veto* oleh kamar yang dominan atas kamar yang lebih rendah dalam proses pengurusan legislasi.

Dalam menjalankan tugas legislasinya, DPD berwenang mengusulkan dan sekaligus menyiapkan Naskah Akademik (NA) dan naskah RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,

---

<sup>4</sup>Suwoto Mulyosudarmo, Abdul Mukthie Fadjar, Harjono, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Surabaya: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan INTRANS, 2004), hlm. 6.

<sup>5</sup>Jimly Asshiddiqie, *Format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 13.

<sup>6</sup>Kenneth Newton, Jan W. van Deth, *Foundations of Comparative Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), hlm. 79.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu, merujuk dari berbagai dokumen yang beredar selama penyusunan dan pembahasan penyusunan RUU Prolegnas 2015-2019 dan Prioritas 2015, DPD juga berperan serta sebagai pihak yang mengkonfirmasi urgensi usulan suatu RUU, khususnya yang berkaitan dengan ruang lingkup daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22D UUD1945.

Sejak 2005 hingga 2008, DPD telah mengusulkan sedikitnya 10 RUU, 75 pandangan DPD, 21 Pertimbangan mengenai anggaran, 5 pertimbangan non anggaran dan 38 hasil pengawasan.<sup>7</sup> Di tahun 2015, DPD menyepakati 37 RUU untuk menjadi prioritas RUU, 26 RUU penyiapan Naskah Akademik dan draft RUU dilaksanakan oleh DPR, 10 RUU dilaksanakan oleh Pemerintah, dan 1 RUU dilaksanakan oleh DPD.<sup>8</sup> Namun dalam praktik, DPR tidak pernah menindaklanjuti rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Karena itu, peran DPD makin tidak kelihatan dalam fungsi legislasi. Dengan kondisi seperti itu, sekiranya Pasal 22D Ayat (2) tidak memberi wewenang ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, DPD dalam hal ini hampir tidak berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya dalam fungsi legislasi. Walaupun terdapat kemajuan dalam penyusunan RUU Prolegnas 2015-2019, Fungsi dan relasi legislasi DPD tetap masih memiliki kerentanan akan reduksi dari DPR terutama jika melihat posisi DPD dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) yang kurang memberikan tempat DPD sebagaimana mestinya. Padahal Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan Putusan No. 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 yang semakin mengukuhkan fungsi dan relasi legislasi DPD (dengan DPR dan Pemerintah). Putusan MK antara lain menegaskan

---

<sup>7</sup>DPD RI, "Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI Yang Telah Disampaikan Kepada DPR RI," <<http://www.dpd.go.id/artikel-rekapitulasi-pelaksanaan-tugas-dpd-ri-yang-telah-disampaikan-kepada-dpr-ri>>, diakses 12 Mei 2017.

<sup>8</sup>DPD RI, "DPD RI serahkan RUU usul Prolegnas DPD RI Tahun 2016 pada DPR dan Pemerintah", <<http://dpd.go.id/berita-017-dpd-ri-serahkan-ruu-usul-prolegnas-dpd-ri-tahun-2016-pada-dpr-dan-pemerintah>> diakses 12 Mei 2017.

beberapa hal yaitu (i) kedudukan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU; (ii) DPD dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas; dan (iii) usul RUU dari DPD tidak menjadi usul RUU DPR. Selain itu, pembahasan RUU dilakukan dengan tiga pihak setara (tripartit), yaitu Presiden, DPD, dan DPR (bukan diwakili atau berhadapan dengan fraksi-fraksi di DPR).<sup>9</sup>

Dalam hal pembahasan RUU, MK berpendapat bahwa pembahasan dari DPD harus diberlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula sebaliknya, terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD yaitu DPD diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Tidak hanya itu, pada pengujian yang kedua, MK juga mengeluarkan putusan bernomor 79/PUU-XII/2014 yang diajukan DPD ini, MK memberi tafsir inkonstitusional bersyarat Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), Pasal 277 ayat (1) UU MD3 ini. Intinya, MK mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dengan sebuah naskah akademik terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran DPD.

Upaya untuk mewujudkan penegasan fungsi DPD pernah diwacanakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai respons positif putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memberi kewenangan legislasi kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebagai tindak lanjutnya, Presiden berencana akan bertemu pimpinan DPR dan DPD untuk merumuskan mekanisme pembahasan undang-undang diantara ketiga lembaga tersebut yakni antara DPR-RI,

---

<sup>9</sup>Peraturan.go.id “Uji Materi Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 TAHUN 2012”, <<http://peraturan.go.id/putusan-mk/nomor-92-puu-x-2012-tahun-2012-11e45e8707e6de26b83330353433337.html>>, diakses 12 Mei 2017.

Pemerintah, dan DPD-RI.<sup>10</sup> Namun lagi-lagi DPR tidak memberikan kesempatan bagi DPD untuk menyesuaikan dan merinci lebih lanjut putusan MK tersebut melalui perubahan UU 12/2011 dan UU MD3. Hal ini memunculkan kekhawatiran posisi legislasi DPD kembali dikesampingkan, sebagaimana selama ini terjadi termasuk sebelum DPD mengajukan permohonan *judicial review* (JR) terhadap UU MD3 (UU 17/2014), keberadaan UU MD3 (UU 27/2009) ternyata tidak dijalankan sepenuhnya oleh DPR.

Dimasa lalu DPR sering tidak memberikan kesempatan kepada anggota DPD untuk menyampaikan pandangannya. Padahal mengacu (saat itu) pada Pasal 150 ayat (2) huruf d, DPD berhak menyampaikan pandangan (dalam pengantar musyawarah) terhadap penjelasan Presiden apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD. Akibatnya, dalam konteks penguatan sistem representasi, keberadaan DPD kurang maksimal dan akuntabel mewakili aspirasi kepentingan sebagian masyarakat terutama daerah.

Penelusuran terhadap persoalan tersebut pada akhirnya bermuara kepada terbatasnya wewenang DPD sebagaimana yang dapat kita identifikasi di UUD NRI 1945. Akibat kondisi tersebut hingga 2013 saja sebanyak 418 keputusan yang dikeluarkan DPD tidak bisa diimplementasikan. DPD masih tersandera oleh dominasi politik DPR termasuk karena sampai 2013 belum bisa melaksanakan rapat tiga lembaga (tripartit) antara DPR, Presiden dan DPD RI.<sup>11</sup> Walau begitu, sesuai putusan MK, DPD tetap cukup aktif dalam mengusulkan dan membahas usulan RUU. Hal tersebut antara lain terlihat ketika dalam rapat paripurna DPR, dengan salah satu agendanya menetapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019 dan Prioritas 2015. Sejumlah sinyal perbaikan dimunculkan DPD melalui rapat kerja Badan Legislasi (Baleg) DPR bersama DPD dan Pemerintah, Kamis, 29 Januari 2015 hingga Jum'at, 6 Februari 2015.

---

<sup>10</sup>Beritasatu, "DPD Puji Respons Positif Presiden Soal Kewenangan Legislasi Otda," <<http://www.beritasatu.com/nasional/107131-dpd-puji-respons-positif-presiden-soal-kewenangan-legislasi-otda.html>>, diakses 12 Mei 2017.

<sup>11</sup>Beritasatu, "Jangan Jadi Anak Mami, DPD Harus Lawan DPR RI," <http://sp.beritasatu.com/home/jangan-jadi-anak-mami-dpd-harus-lawan-dpr-ri/42824>>, diakses 12 Mei 2017.

Kedepan, DPD harus bekerja lebih keras mencari cara dan terobosan baru dalam melakukan lobi dan pendekatan kepada DPR. Karena kata kuncinya ada pada kemauan DPR dalam menjadikan DPD sebagai lembaga yang setara dalam menjalankan legislasi. Misalnya dengan menyisipkan peran DPD ke dalam RUU MD3 yang akan datang.

### Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

\_\_\_\_\_. Format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945. Yogyakarta: FH UII Press, 2004

Beritasatu. “DPD Puji Respons Positif Presiden Soal Kewenangan Legislasi Otda,” <<http://www.beritasatu.com/nasional/107131-dpd-puji-respons-positif-presiden-soal-kewenangan-legislasi-otda.html>>, diakses 12 Mei 2017.

Beritasatu. “Jangan Jadi Anak Mami, DPD Harus Lawan DPR RI.” <http://sp.beritasatu.com/home/jangan-jadi-anak-mami-dpd-harus-lawan-dpr-ri/42824>>. diakses 12 Mei 2017.

DPD RI. “Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD RI Yang Telah Disampaikan Kepada DPR RI.” <<http://www.dpd.go.id/artikel-rekapitulasi-pelaksanaan-tugas-dpd-ri-yang-telah-disampaikan-kepada-dpr-ri>>. diakses 12 Mei 2017.

\_\_\_\_\_. “DPD RI serahkan RUU usul Prolegnas DPD RI Tahun 2016 pada DPR dan Pemerintah.” <<http://dpd.go.id/berita-017-dpd-ri-serahkan-ruu-usul-prolegnas-dpd-ri-tahun-2016-pada-dpr-dan-pemerintah>>. diakses 12 Mei 2017.

Indrayana, Denny. *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.

Kenneth Newton, Jan W. van Deth, *Foundations of Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Megawati, Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*. Jakarta: UAD Press, 2006.

Peraturan.go.id “Uji Materi Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 TAHUN 2012”. <<http://peraturan.go.id/putusan-mk/nomor-92-puu-x-2012-tahun-2012-11e45e8707e6de26b833303534343337.html>>. diakses 12 Mei 2017.

Suwoto Mulyosudarmo, Abdul Mukthie Fadjar, Harjono. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Surabaya: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, 2004.

# KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DI INDONESIA

Nanang Samodra KA

## Abstrak

SALAH satu dari hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 periode tahun 1999-2004, adalah terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagai transformasi dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam Majelis Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Dalam perjalanannya peraturan pelaksanaan dari Dewan Perwakilan Daerah yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) bersama Pemerintah ternyata hanya memberikan kewenangan pengawasan saja, seperti di negara-negara uni-kameralisme. Dilain pihak DPD RI menginginkan adanya kewenangan yang lebih kuat, yang sama dengan DPR RI seperti di negara-negara bi-kameralisme. Selanjutnya tulisan ini membahas kronologi perjalanan kewenangan DPD RI sejak dibentuk sampai sekarang.

Kata Kunci: transformasi, kewenangan, uni-kameralisme, bi-kameralisme.

## Abstract

*ONE of the outcomes of the amendment 1945 Constitution for the 1999-2004 period, is the establishment of the Regional Representative Council (DPD) as the transformation of the Regional Representatives and Group Delegates within the People's Consultative Assembly (MPR). In the course of the implementation of regulations of the Regional Representative Council drafted by the House of Representative of the Republic Indonesia (DPR-RI) together with the Government to give supervisory authority, such as in uni-cameralism countries. On the other hand the Regional Representative Council wants a stronger authority, similiar with the House of Representative as in the strong bi-cameralism countries. Furthermore, this paper discusses the chronology story of the Regional Representative Council authority since its establishment until present.*

*Keywords: transformation, authority, uni-cameralis, bi-cameralis*

## Pendahuluan

BERBAGAI perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dimulai pada tahun 1999, merupakan akibat dari adanya gelombang reformasi diberbagai bidang yang melanda Indonesia sejak tahun 1998. Perubahan mendasar itu terjadi sedemikian cepat tanpa melalui adanya suatu perencanaan panjang. Tuntutan perubahan-perubahan yang sangat kuat pada awal reformasi mendesak untuk segera melakukan perubahan, antara lain tuntutan atas kehidupan negara dan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis, penegakkan hukum yang lebih baik, penghormatan atas hak-hak asasi manusia dan berbagai tuntutan perubahan-perubahan lainnya.

Para anggota MPR RI memberikan responsnya terhadap adanya gelombang reformasi, dimulai dengan mengubah Undang-Undang Dasar 1945 yang sebelumnya ditabukan untuk diubah. Sebagai dasar pemikiran akan perubahan itu antara lain bahwa salah satu sumber permasalahan yang menimbulkan problem politik dalam penyelenggaraan pemerintahan negara selama ini adalah pada kelemahan Undang-Undang Dasar 1945.

Kelemahan dari Undang-Undang Dasar tahun 1945 saat itu antara lain<sup>1</sup>:

- a) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyerahkan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden;
- b) Tidak adanya prinsip *check and balances* dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 antara lain menyerahkan kekuasaan tertinggi di tangan MPR RI yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat;
- c) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, terlalu fleksibel menyerahkan penyelenggaraan negara yang diserahkan pada semangat para penyelenggara negara yang dalam pelaksanaannya banyak disalahgunakan;
- d) Pengaturan mengenai hak asasi manusia yang minim; serta

---

<sup>1</sup>Hamdan Zoelva, Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/11/paradigma-baru-politik-pasca-perubahan-uud-1945/> Diakses tanggal 14 Juni 2017.

- e) Kurangnya pengaturan mengenai pemilu dan mekanisme demokrasi.

Salah satu hal penting yang ada dalam perubahan itu adalah Pembentukan DPD RI, pembentukan DPD RI tidak terlepas dari dua hal, yaitu<sup>2</sup>:

- 1) Adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR RI digantikan dengan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah.
- 2) Adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. Dewan Perwakilan Daerah dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.

Pembentukan DPD RI adalah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan antara pusat dan daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah. Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Isu ini selanjutnya bergeser ke arah pewacanaan negara federal dan berujung pada pemberian otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab<sup>3</sup>.

Belajar dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR RI dan DPR RI melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR RI dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, baik DPR RI maupun MPR RI, dipilih oleh rakyat. Demikian juga halnya dengan DPD RI sebagai pengganti dari Utusan Daerah dan Golongan juga dipilih oleh rakyat.

Setelah DPD RI dilahirkan melalui Pasal-Pasal; 2 ayat (2), 20C, dan 22D dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945

---

<sup>2</sup> Muchamad Ali Safa'at, DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerapan Aspirasi. Bahan Pengujian UU No. 27 tahun 2009, Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

<sup>3</sup>Ibid. Hlm. 3.

(UUD NRI Tahun 1945), maka secara resmi DPD RI menjadi salah satu lembaga negara. Untuk pertama kalinya Anggota DPD RI dipilih melalui Pemilihan Umum Tahun 2004, bersamaan dengan pemilihan Anggota DPR RI, dan pemilihan Anggota DPD RI.

Dalam perjalanannya, keberadaan DPD RI dirasakan perannya kurang optimal dalam melaksanakan tugas-tugasnya baik secara individu untuk menampung aspirasi daerah maupun secara institusional untuk mampu memberikan masukan-masukan dalam proses pembuatan kebijakan nasional. Kurang optimalnya ini disebabkan oleh karena DPD RI merasa tidak memiliki kewenangan legislasi yang setara dengan DPR RI. Disisi lain semestinya DPD RI melaksanakan kewenangan seperti yang telah digariskan dalam UUD NRI Tahun 1945, setelah tugas itu dapat dijalankan dengan baik, baru kemudian mengusulkan kewenangan yang lebih besar lagi.

## **Teori Sistem Ketatanegaraan**

Sistem pemerintahan negara merupakan model hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara. Filosofi yang menjadi dasar hubungan dalam sistem pemerintahan negara adalah pengaturan mengenai hubungan, pembagian kewenangan, fungsi baik antar lembaga negara maupun institusi lainnya yang mempunyai keterkaitan erat dengan gerak roda pemerintahan.

Kekuasaan negara dibagi kepada lembaga-lembaga negara secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, pembagian kekuasaan dibagi menjadi beberapa tingkatan pemerintahan. Sedangkan secara horizontal, pembagian kekuasaan disesuaikan menurut fungsinya. Adapun fungsi-fungsi pemerintahan yang ada, seperti fungsi:

- a) legislatif,
- b) eksekutif,
- c) yudikatif.

Pembagian sistem pemerintahan horizontal seperti ini dikenal dengan nama *trias politica*. Suatu negara hanya akan dapat berperan dengan baik apabila negara itu dijalankan oleh lembaga-lembaga negara yang sesuai dengan masing-masing fungsinya sebagai pemegang kekuasaan negara, baik lembaga-lembaga negara pada tingkat pusat maupun oleh lembaga negara pada tingkat daerah.

Fungsi legislatif, sebagai salah satu dari pemegang kekuasaan negara, merupakan representasi dari rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi, dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan menentukan *public policy* yang mengikat seluruh masyarakat.<sup>4</sup> Strong mengatakan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya itu kepada mayoritas itu.<sup>5</sup>

Perwakilan adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>6</sup> Perwakilan ini disebut sebagai partai politik atau dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representatif*). Sistem ini memiliki kelemahan karena kesatuan-kesatuan politik ini seringkali mengabaikan kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan lain yang ada di masyarakat.

Sebagai koreksi terhadap azas keterwakilan politik, perlu ditambahkan dengan mengangkat perwakilan dari berbagai golongan fungsional lainnya dan golongan minoritas (*functional or occupational representation*)<sup>7</sup>. Kesulitan dalam penerapan azas keterwakilan fungsional ini adalah cara untuk menetapkan kriteria yang obyektif mengenai sifat-sifat golongan fungsional yang akan dilibatkan, selain itu juga kesulitan dalam kriteria untuk mengukur kekuatan masing-masing golongan.

Perbedaan antara negara kesatuan dengan negara federal dibedakan dari sudut pandang berikut:

- a) Wewenang,
- b) Integrasi, dan
- c) Politik.

*Pertama*, dari sudut pandang wewenang, negara federal dalam undang-undang dasarnya memberikan wewenang secara rinci kepada negara-negara bagian untuk membuat undang-undang dasarnya

---

<sup>4</sup>Miriam Budiardjo, 2008, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 173.

<sup>5</sup>Ibid. Hlm. 174.

<sup>6</sup>Ibid. Hlm. 175.

<sup>7</sup>Ibid.

sendiri. Sedangkan pada negara kesatuan, wewenang legislasi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sangat terbatas, pada hal-hal yang bersifat khusus kedaerahan. *Kedua*, dari sudut pandang integrasi, negara kesatuan memiliki integrasi yang lebih kokoh daripada negara federal. Berbagai potensi untuk terjadinya disintegrasi akan lebih mudah untuk ditangani oleh pemerintah karena komponen pemerintahan yang dianggap penting dan strategis ditangani langsung oleh pemerintah pusat. Dengan kewenangannya yang terbatas, pemerintah daerah sebelum bertindak dalam menangani kasus disintegrasi berkoordinasi dulu kepada pemerintah pusat. *Ketiga*, dari sudut pandang politik, negara kesatuan pada tahap awalnya memerlukan sentralisasi kekuasaan, hal itu dimaksudkan agar kekuatan-kekuatan yang berupaya untuk meruntuhkan negara kesatuan dapat dilenyapkan. Setelah kekuatan-kekuatan yang ingin meruntuhkan negara kesatuan itu tidak ada lagi, barulah diterapkan peralihan dari sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi.

Negara-negara yang membagi lembaga legislatifnya menjadi dua bagian disebut menganut sistem bi-kameralisme, sedangkan negara-negara yang hanya memiliki hanya satu bagian lembaga legislatif disebut menganut sistem uni-kameralisme. Semua negara-negara federal menganut sistem bi-kameralisme, adapun pertimbangannya antara lain untuk menyuarakan kepentingan dari negara-negara bagian.

Negara kesatuan juga ada yang menganut sistem bi-kameralisme dengan pertimbangan bahwa sistem uni-kameralisme rawan untuk berpeluang menyalahgunakan wewengangnya karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik. Dengan menganut sistem bi-kameralisme, diharapkan penyalahgunaan wewenang akan kecil kemungkinannya untuk terjadi, karena keberadaan lembaga legislatif yang satu akan membatasi kewenangan lembaga legislatif lainnya. Namun bagaimanapun juga kewenangan lembaga legislatif tambahan ini selalu lebih kecil daripada lembaga legislatif yang mewakili rakyat.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Ibid. Hlm. 180.

## Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Keberadaan DPD RI mendapatkan legitimasi konstitusional dari Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal itu menyebutkan bahwa MPR RI terdiri dari anggota DPR RI dan anggota DPD RI yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD RI sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Ketentuan ini menyiratkan bahwa legitimasi konstitusional DPD RI berada dalam posisi yang setara dengan DPR RI dalam proses-proses legislasi secara terbatas. Hal ini berarti bahwa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku sistem bi-kameralisme atau dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR RI mewakili secara penuh konstituen secara nasional, dan DPD RI mewakili secara terbatas terhadap kepentingan daerah dan lokal.

Dalam sistem bi-kameralisme, DPR RI dan DPD RI memiliki kewenangan untuk mengusulkan dan menetapkan produk perundang-undangan. Hanya saja dalam realitas politik di Indonesia, peran DPD RI dalam membahas dan menetapkan rencana undang-undang menjadi undang-undang bersama dengan DPR RI dirasakan oleh anggota DPD RI belum optimal.

Padahal kalau kita amati lebih dalam, peranan DPD RI yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945, bukan seperti sistem di negara federal. Menurut Rodee<sup>9</sup>, bi-kameralis lebih cocok untuk negara federal, karena hal itu dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan adanya *excessive legislative* yang dominan dikuasai oleh kelompok oligarki tertentu di samping untuk menghasilkan prinsip *check and balance* dalam proses legislasi.

Selanjutnya, dalam Pasal 22 D ayat (1) dinyatakan, DPD RI dapat mengajukan kepada DPR RI rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

- 1) otonomi daerah,
- 2) hubungan pusat dan daerah,
- 3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,

---

<sup>9</sup>Kris Nugroho, Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik, Paper, Jurusan Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga.

- 4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan
- 5) perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ketentuan ini menyiratkan bahwa sepanjang berkaitan dengan urusan daerah, DPD RI dapat mengajukan suatu rancangan undang-undang untuk disampaikan kepada DPR RI selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan di atas, DPR RI memasukkan rancangan undang-undang usulan DPD RI ke dalam Program Legislasi Nasional. Kemudian dalam Pasal 22D ayat (2) dinyatakan bahwa DPD RI ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

- 1) otonomi daerah;
- 2) hubungan pusat dan daerah;
- 3) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- 4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
- 5) perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Disamping memberikan pertimbangan kepada DPR RI atas:

- a) rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara,
- b) rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Sebagai penjabaran lebih lanjut dari ketentuan di atas, pembahasan rencana undang-undang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan. pembicaraan tingkat pertama dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; sedangkan pembicaraan tingkat kedua dibahas dalam rapat paripurna.

Dalam penjabaran lebih lanjut dari ketentuan itu, DPD RI hanya memiliki kewenangan untuk turut membahas rencana undang-undang cukup sampai pada pembicaraan tingkat pertama saja, selanjutnya tidak turut dalam pembicaraan tingkat kedua. Penjabaran itu membuat Anggota DPD RI merasakan hal ini sebagai suatu ketimpangan antara DPD RI dalam berbagi peran dengan DPR RI.

Persoalan ketidakseimbangan fungsi legislasi antara DPD RI dengan DPR RI disinyalir tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dan disebabkan oleh faktor lainnya.<sup>10</sup> Pemberian kewenangan dengan porsi yang lebih besar kepada DPR RI justru dirasakan tidak adil oleh anggota DPD RI. Atas dasar itu, anggota DPD RI menuntut dan meminta kewenangan yang lebih besar dalam fungsi legislasi agar dapat setara dengan kewenangan DPR RI.

Faktor lain, yaitu perebutan kewenangan dalam fungsi legislasi adalah konsep lembaga perwakilan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak jelas. Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, muncul pertanyaan seputar sistem perwakilan yang dianut saat ini ke arah sistem satu kamar, dua kamar, atau tiga kamar. Pertanyaan tersebut muncul disebabkan dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur tiga lembaga perwakilan sekaligus, yaitu MPR RI, DPR RI, dan DPD RI. Ketidakjelasan kewenangan itu terlihat pada Pasal-Pasal yang mengatur tentang DPR RI dan DPD RI.

Ketentuan menurut UUD NRI Tahun 1945 bahwa DPR RI memegang kekuasaan membentuk undang-undang tertuang jelas secara eksplisit dalam Pasal 20 ayat (1). Kemudian ditambahkan dengan tugas untuk melaksanakan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 20A). demikian juga halnya hak mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21). Berbeda dengan kewenangan DPD RI, hanya terbatas pada hak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR RI, turut membahas rancangan undang-undang secara terbatas, memberikan pertimbangan kepada DPR RI, dan mengawasi secara terbatas pula (Pasal 22D). Secara lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 1.

---

<sup>10</sup>Hernadi Affandi. Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*. Vol-1(1) 2014. Hlm. 140.

**Tabel 1:**  
**Kewenangan DPR dan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang**

Lembaga	Peraturan Perundangan	Dasar Hukum	Keterangan
DPR RI	UU  PERPU	Pasal 20 ayat (1) Pasal 20 ayat (2)  Pasal 22 ayat (2)	Membentuk. Membahas dan menyetujui bersama Presiden. Memberikan persetujuan.
DPD RI	UU	Pasal 22D ayat(1) Pasal 22D ayat(2)	Dapat mengajukan RUU ke DPR Ikut membahas RUU

Dari uraian di atas dapat dijelaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 memang tidak memberikan kewenangan legislasi yang sama antara DPR RI dengan DPD RI. Kewenangan DPD RI dalam pembentukan undang-undang memang lebih terbatas jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR RI. Dalam hal itu, DPD RI hanya diberikan fungsi legislasi dalam bentuk *mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat* dan *ikut membahas rancangan undang-undang*. Sementara itu, DPR RI memiliki wewenang untuk merencanakan, menyusun, dan membahas rancangan undang-undang, juga menyetujui bersama atau memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dengan demikian, sebenarnya sejak awal UUD NRI Tahun 1945 sudah membatasi kewenangan DPD RI.

Namun demikian aturan turunan dari kewenangan legislasi yang merupakan *open legal policy* yang dimiliki oleh DPR RI, dirasakan oleh DPD RI, telah mengkerdilkan peran legislasi dari DPD RI. Sehingga DPD RI melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang yang menjadi aturan turunan di atas. Hasilnya Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian dari gugatan tersebut, dan hasilnya antara lain<sup>11</sup>:

- 1) Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam pembuatan Program Legislasi Nasional;

<sup>11</sup>Ibid. Hlm. 152.

- 2) Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan rancangan undang-undang yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya atau bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, termasuk dalam pembentukan rancangan undang-undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; dan
- 3) Dewan Perwakilan Daerah berhak membahas rancangan undang-undang secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;

Dalam perkembangan selanjutnya, DPD RI menginginkan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, untuk memberikan kewenangan legislasi yang lebih besar kepada DPD RI, agar DPD RI mampu berperan sebagai *check and balance* dalam pembuatan undang-undang. Namun usulan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, saat ini dirasakan masih belum mendesak, karena mustahil sidang MPR RI akan bersidang hanya untuk membahas Pasal-Pasal penguatan legislasi bagi DPD RI. Dipastikan usulan perubahan UUD NRI 1945 saat ini akan menimbulkan kegaduhan karena banyak pihak yang akan turut mengusulkan perubahan di luar dari Pasal-Pasal DPD RI.

## **Kesimpulan**

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 telah menetapkan adanya lembaga DPD RI, namun kewenangan legislasi yang dimilikinya berbeda dengan kewenangan legislasi di negara-negara federal. Kewenangan yang ada lebih bersifat usulan rancangan undang-undang, pembahasan secara terbatas, dan pengawasan yang juga secara terbatas.

Peraturan turunan dari Undang-Undang Dasar yang menyangkut DPD RI, perlu segera disesuaikan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi, hasil *judicial review* yang diusulkan oleh DPD RI.

Usulan untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya menyangkut kewenangan legislasi dari DPD RI, belum tepat untuk dilaksanakan pada saat ini karena usulan itu akan

merembet ke usul-usul lain yang ingin menumpang pada momentum perubahan kewenangan legislasi DPD RI.

Seyogyanya DPD RI lebih fokus pada tugas-tugasnya yang telah digariskan dalam UUD NRI Tahun 1945, daripada menghabiskan waktu untuk memperjuangkan perkuatan kewenangan legislasinya melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan DPD RI yang masih dirasakan kurang optimal adalah penyerapan aspirasi masyarakat.

### Daftar Pustaka

- Affandi, H., *Problematika Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Hegemoni Dewan Perwakilan Rakyat*. Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum. Vol-1(1) 2014.
- Budiardjo, M., 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Nugroho, N. *Problematika Dewan Perwakilan Daerah: Antara Fungsi Konstitusional dan Realitas Politik*, Paper, Jurusan Ilmu Politik FISIP, Universitas Airlangga.
- Zoelva, Hamdan, *Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945*, <https://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/11/paradigma-baru-politik-pasca-perubahan-uud-1945/>. Diakses tanggal 14 Juni 2017.

# PENINGKATAN KUALITAS KETERWAKILAN DAERAH MELALUI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Ali Masykur Musa

## Abstrak

METAMORFOSA keterwakilan daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia terjadi setelah dilakukan Perubahan UUD NRI 1945 yang ditandai lahirnya DPD RI melalui mekanisme pemilihan umum. Keberadaan DPD merupakan peningkatan dari Utusan Daerah sebagaimana sistem perwakilan sebelumnya sehingga menjadi lembaga negara. Keterpilihan anggota DPD melalui pemilihan umum yang berarti tidak diangkat oleh pemerintah menunjukkan adanya peningkatan kualitas keterwakilan daerah, dan karenanya harus paralel dengan syarat domisili di provinsi yang diwakili. Keberadaan DPD dalam prakteknya, meski dipilih melalui pemilihan umum bukanlah melahirkan sistem bikameral, melainkan tetap pada sistem unikameral yang dinilai sejalan dengan bentuk negara Indonesia yaitu NKRI. Teori politik ketatanegaraan menyebutkan posisi seperti ini adalah *soft bicameralism* yang menjadikan DPD hanya sebagai subordinat DPR sebagai pemegang kekuasaan legislasi, penganggaran, dan pengawasan. Tuntutan penguatan kelembagaan dan kewenangan DPD hanya bisa tercapai melalui amandemen atau Perubahan UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa Lembaga MPR RI terdiri atas DPR dan DPD, bukan atas anggota DPR dan DPD.

Kata Kunci : Kualitas keterwakilan, syarat domisili, *soft bicameralism*, amandemen.

## Abstract

*METAMORPHOSIS of regional representation in the Indonesian State System occurs after the amendment of the 1945 Constitution which marked the birth of Regional Representative Council of the Republic Indonesia (DPD RI) through general election mechanism. The existence of DPD is an enhancement of the Regional Representative as the previous representative system hence become a state institution. The election of DPD members through general election not appointed by the government indicates an improvement in the quality of regional representation, and therefore should be parallel to the terms of domicile in the province being represent. The DPD*

*existence in practice, although elected through the general election is not the birth of the bicameral system, but remains on a unicameral system which is considered inline with the Indonesian state form; NKRI. The political theory state such position is a soft bicameralism which makes DPD only as a subordinate of DPR as the holder of legislation, budgeting, and supervising. Demands for strengthening the institution and authorities of DPD can only be achieved through the amendment, or amendment of 1945 Constitution of Republic Indonesia which stipulates that the People's Consultative Assembly (MPR) consist of the House of Representative (DPR) and DPD, not the members of DPR and DPD.*

*Keywords: quality of representation, terms of domicile, soft bicameralism, amendment.*

## **Pendahuluan**

SISTEM keterwakilan dalam sistem perwakilan di Indonesia mengalami metamorfosa sejalan dengan design yang mengacu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangannya. Perwakilan Daerah menjadi sangat penting, karena dalam sistem demokrasi yang nilai dasarnya adalah kedaulatan rakyat, maka tidak boleh di abaikan aspirasi dan kepentingan daerah. Demokrasi tidak langsung seperti yang di anut oleh Sistem Ketatanegaraan Indonesia harus mencerminkan keterwakilam Daerah.

Memasuki era reformasi yang salah satunya menghendaki adanya perubahan konstitusi meniscayakan adanya perubahan UUD 1945, yaitu pada tahun 1999 hingga tahun 2002. Salah satu yang signifikan dalam sistem dan struktur ketatanegaraan Republik Indonesia adalah terbentuknya lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ada beberapa pasal Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur mengenai DPD ini, yaitu pasal 2 ayat (1), menentukan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”, dan pasal 22C dan 22D.

Berdirinya lembaga negara DPD RI adalah metamorfosa dari sistem keterwakilan Utusan Daerah yang hanya menjadi salah satu Fraksi saja di dalam MPR RI menjadi Lembaga Negara yang sejajar dengan Lembaga Kepresidenan, MPR RI, DPR RI, BPK RI dan lain sebagainya. Peningkatan kualitas kelembagaan itu merupakan lompatan besar dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Indonesia. Pertanyaannya, apakah lahirnya DPD RI sejalan dengan kualitas

peran, kekuasaan dan tanggungjawabnya ?. Begitu juga, apakah sistem perwakilan Indonesia merubah dari Unikameral menjadi Bikameral ?. Prakteknya, kalau sama-sama di pilih langsung dalam pemilihan umum, mengapa kekuasaan penganggaran, pengawasan, dan pembuatan Undang-undang tidak sama dengan DPR RI.

### **Signifikansi Syarat Domisili Demi Kualitas Keterwakilan DPD**

Sistem Demokrasi Pancasila, begitu kita menyebut demokrasi di Indonesia mensyaratkan adanya keterwakilan seluruh komponen masyarakat, termasuk masyarakat daerah, apalagi Indonesia adalah negara besar dan beragam. DPD, yang keanggotaannya di pilih langsung melalui pemilihan umum adalah pasti lebih baik kualitas keterwakilannya apabila di pilih oleh pemerintah yang sedang berkuasa seperti jaman sebelum adanya perubahan UUD 1945.

Sistem perwakilan yang di anut dalam negara demokrasi yang baik harus tertuang dalam Sistem Pemilu sebagaimana yang di atur dalam Undang-undang pemilihan umum. Sistem ini harus menjawab 3 (tiga) prinsip derajat, yaitu derajat keterwakilan (*the degrrre of representativeness*), derajat persaingan (*the degree of competitiveness*), dan derajat pertanggungjawaban kinerjanya (*the degree of accountabilitiveness*). Pasti, keanggotaan DPD RI yang di pilih melalui mekanisme pemilihan umum menjawab hal tersebut.

Terlepas dari perdebatan tentang sistem pemilu yang di pilih, maka salah satunya syarat domisili sangatlah penting bagi laju demokrasi dan konsistensi mengawal pelembagaan sistem politik di Indonesia. Beberapa pertimbangan patut dikemukakan:

*Pertama*, berdasar pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilihan Umum”, menunjukkan bahwa anggota DPD adalah perwakilan daerah (*regional representative*). Atas dasar itu, maka desain konstitusional dapat dilihat, salah satunya dari segi fungsi. Fungsi-fungsi di bidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan di DPD memang sangatlah terbatas. Lembaga ini hanya berhak memberikan pertimbangan dan usulan untuk RUU menyangkut detail kepentingan daerah. Diantaranya meliputi: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan asset daerah, dan perimbangan keuangan pusat daerah. Pertanyaannya, bagaimana mungkin seorang calon dari provinsi A dianggap mampu mewakili aspirasi calon dari provinsi B, sementara ia tidak pernah berdomisili dan bersinggungan dengan realita masyarakat di provinsi yang ia

wakili? Tanpa syarat domisili, dikhawatirkan akan terjadi disfungsi peran anggota DPD disebabkan minimnya pemahaman atas peta sosiologis dan kultural daerah.

*Kedua*, menyangkut sistem ketatanegaraan. Dengan adanya DPD, maka sistem parlemen di Indonesia disebut *soft bikameralisme*, meski tak semua orang sepakat dengan istilah tersebut. Tetapi yang terpenting, distingsi struktural mutlak dilakukan, yaitu pembedaan domain DPR dan DPD. Sebagai representasi politik (*political representation*), DPR merupakan aspirasi rakyat melalui parpol untuk kepentingan nasional. Dalam merepresentasi daerah, DPD berkewajiban membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional. Dengan demikian DPR mewakili orang (konstituen dan pemilih parpol) dan DPD mewakili ruang. Karena itu, untuk memahami ruang yang diwakili, ia mesti bersyarat domisili di ruang itu.

*Ketiga*, terkait implementasi otonomi daerah. Untuk semakin mensukseskan otonomi daerah dalam bingkai NKRI, maka ‘kepentingan daerah’ adalah kata kunci keberadaan DPD. Jangan sampai terjadi keterputusan mata rantai aspiratif antara pusat dan daerah. Karena itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk mengantisipasi munculnya ‘primordialialisme sempit’ yang dapat menimbulkan gejolak penolakan daerah terhadap negara. Selanjutnya DPD diposisikan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam orientasi meneguhkan persatuan bangsa, meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dalam perumusan kebijakan nasional. Juga berkaitan dengan perimbangan antara pusat dan daerah, dan mendorong percepatan demokrasi, pembangunan. Tanpa syarat domisili, representasi daerah menjadi sangat riskan.

Persyaratan domisili disampaikan oleh Ali Masykur Musa yang pada prinsipnya “*Syarat domisili diharapkan dapat meningkatkan partisipasi anggota DPD yang benar-benar mengerti, memahami dan mengetahui seluk-beluk pranata sosial, bangunan kultural, kepentingan dan aspirasi rakyat di daerah provinsi yang ia wakili. Bias representasi akan semakin mengaburkan semangat proporsionalitas dalam sistem pemilu 2009. Norma konstitusi dari pasal 22C UUD 1945 sudah lah jelas, bahwa syarat domisili paling tidak selama tiga tahun berturut-turut di provinsi yang akan diwakili mutlak diperlukan*”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ali Masykur Musa, *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009, halaman 146.

## Hakekat Postur Kelembagaan DPD RI

Design sistem ketatanegaraan yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 secara singkat dapat di lihat jelas pada Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945, yang secara ringkas bahwa kewenangan dan tugas Dewan Perwakilan Daerah ini sangat terbatas, yaitu sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR, dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berasal dari DPD tersebut pada pembicaraan tingkat I bersama DPR, DPD dan Pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan tersebut, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga, pandangan, pendapat tersebut dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah.
2. DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, dan hasilnya juga hanya sebagai bahan bagi DPR untuk ditindak lanjuti.
3. DPD memberikan pertimbangan dalam hal pemilihan anggota BPK kepada DPR dan pertimbangan atas RUU APBN yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Pertimbangan-pertimbangan ini ditujukan kepada DPR dan oleh DPR untuk dijadikan sebagai bahan tindak lanjut, bahan ini secara hukum dapat dipakai dan dapat pula tidak dipakai sebagai materi dari suatu keputusan DPR.

Ketentuan-ketentuan pada UUD Negara RI Tahun 1945 tersebut jelas dapat diketahui bahwa DPD bukan sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 sangat jelas menentukan DPR RI adalah pemegang kekuasaan legislasi, pasal ini menegaskan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Sedangkan pasal UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur tentang DPD tidak menetapkan bahwa DPD juga memegang kekuasaan menetapkan undang-undang, tapi dikatakan bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Design sistem ketatanegaraan seperti itu mengartikan bahwa DPD tidak mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang sama dengan DPR dalam menjalankan fungsi perwakilan yang di dalamnya terdapat fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran. Implikasi sistem permusyawaratan melalui lembaga MPR RI bukanlah sistem bicameral, melainkan unicameral. Rahimullah mengatakan bahwa : *“DPD bukanlah sebagai suatu lembaga pembentuk Undang-undang, lebih lanjut dapat pula dikatakan bahwa sistem legislatif kita berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 bukanlah sistem Bikameral, karena masing-masing lembaga, yaitu MPR, DPR, dan DPD mempunyai tugas, fungsi dan wewenang masing-masing yang berbeda satu dengan yang lainnya. Dan ketika berada di MPR, semua anggota DPR dan anggota DPD melaksanakan tugas-tugas dan fungsinya sebagai anggota MPR yang tugas dan fungsinya tersebut sama sekali berbeda ketika anggota-anggota tersebut berada di DPR maupun di DPD, oleh karena itu pulalah MPR tidak dapat dikatakan sebagai Joint Session antara DPR dan DPD, dan sistem Legislatif menurut UUD Negara RI Tahun 1945 bukanlah sistem Bikameral”*.<sup>2</sup>

Keberadaan DPD seperti itu juga di sampaikan oleh Moh. Mahfud MD yang menilai DPD seperti itu adalah sumir. Sumirnya keberadaan DPD dapat dilihat pada : *“DPD hanya diatur dalam dua pasal (pasal 22 C dan pasal 22 D). Di dalam konstitusi hasil perubahan memang sama sekali tidak disebut istilah parlemen sehingga tidak mudah menjadikan DPR dan DPD sebagai kamar-kamar dari parlemen dua kamar. Lebih dari itu, jika di dalam UUD disebutkan secara tegas bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (pasal 20 A ayat (1)), maka DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh. Dalam bidang legislasi, DPD tidak dapat ikut menetapkan UU sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat, sebab pasal 20 ayat (1) sudah mengunci bahwa yang memegang kekuasaan membentuk UU adalah DPR”*.<sup>3</sup>

## **Tindak Lanjut Keberadaan DPD**

Kelemahan kewenangan DPD justru terletak pada kewenangannya itu sendiri yang tidak sesuai dengan kualitas keterwakilan, karena di pilih melalui mekanisme pemilihan umum.

---

<sup>2</sup> Rahimullah, Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945, Gramedia, Jakarta, 2007, halaman 119.

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi, LP3ES, Jakarta, 2007, halaman 67.

Terlebih lagi tidak sejalan dengan pertanyaan mendasar tentang sistem perwakilan kita apakah sistem bikameral atau unikameral. Dalam praktik ketatanegaraan, keduanya mempunyai kelebihan dan keuntungan sebagaimana digambarkan oleh NDI, di bawah ini:

- A. Kelebihan atau keuntungan dalam sistem legislatif Bikameral adalah kemampuan anggota untuk:
1. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya: negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
  2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
  3. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
  4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.
- B. Beberapa keuntungan dalam sistem legislatif Unikameral, meliputi:
1. Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan Undang-Undang (hal ini terjadi 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 (hal ini dapat terjadi 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 mereka; dan
  4. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.<sup>4</sup>

Penilaian terhadap lemahnya kewenangan DPD banyak di suarakan oleh ilmuwan atau anggota DPD sendiri. Penilaian itu harus di kembalikan pada design ketatanegaraan yang di atur dalam UUD NRI 1945. Kalau tidak terjadi perubahan UUD NRI 1945 tidak ada celah dan alasan untuk menambah kewenangan DPD. Perlu di tegaskan bahwa Perubahan UUD NRI 1945 yang berlaku memang tidak di design untuk bicameral murni. Sistem perwakilan Indonesia pada prinsipnya adalah tetap unikameral dengan modifikasi peningkatan derajat keterpilihannya melalui pemilu dan

---

<sup>4</sup> National Democratic for International Affair, NDI, Seri Penelitian Legislatif, Satu atau Dua Kamar, Tanpa Tahun, halaman 2-3.

menjadikannya sebagai Lembaga Negara yang semula hanya sebagai Fraksi di MPR.

Pilihan terhadap bikameral murni atau biasa di sebut dengan strong bicameralism bisa menjadi pilihan asal di hubungkan dengan Sistem Lembaga Permusyawaratan yaitu MPR dengan menempatkan DPD sama sebangun dengan DPR secara kelembagaan dan kewenangan. Kewenangan ini tentu berhubungan dengan Lembaga Negara lainnya, khususnya yaitu BPK dan MK. Pilihan ini tentu juga harus di perhitungkan betapa sulitnya pengambilan keputusan di parlemen khususnya menyangkut tiga kewenangan utama yaitu legislasi, penganggaran dan pengawasan. Praktek ketatanegaraan di bidang eksekutif, maka pemerintah juga harus memperhitungkan kamar DPD, selain kamar DPR. Ketakutan akan terjadi ketidakefektifan dan keefisienan pemerintah dalam menjalankan tugas pemerintahan sangat bisa di pahami.

Suara untuk menempatkan DPD sebagi lembaga negara yang kuat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia di sampaikan oleh Moh. Mahfud MD, yang menilai DPD sekarang ini hanya formalitas : *“DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen. Seperti diketahui, ketika gagasan amandemen ini muncul secara kuat, muncul pula penentang dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua aras ekstrem yang berhadapan ketika itu. Pertama, arus yang menghendaki perubahan UUD 1945 karena ia selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. Kedua, arus yang menghendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya karena merupakan hasil karya para pendiri negara yang sudah sangat baik. Tolak tarik antara kedua ekstrem itu akhirnya melahirkan kompromi berupa kesepakatan dasar yang menyebabkan amandemen tak dapat dilakukan secara leluasa untuk dapat disesuaikan dengan ilmu konstitusi”*.<sup>5</sup> Perubahan UUD NRI 1945 berikutnya harus di pikir matang dengan jalan menghindarkan dari konflik kepentingan sesaat antar kekuatan politik.

Idealitas kelembagaan dan kewenangan DPD harus menjadi pilihan kalau menghendaki DPD menjadi lembaga negara yang kuat sejalan dengan kompetisi ketat melalui pemilu. Tanpa itu, DPD hanyalah sebagai Dewan Pertimbangan DPR. Pendapat ini sejalan dengan pikiran Dahlan Thaib : *“Dari apa yang diformulasikan dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD 1945 menunjukkan betapa lemahnya peran dan fungsi DPD bila dibandingkan DPR. Lemahnya peran*

---

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, Ibid, halaman 68-69.

*DPD sebagai perwakilan lokal mengaburkan paradigma kedaulatan rakyat dan check and balance dalam kehidupan konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia. Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut parlemen dua kamar (bikameral) murni (strong bikameral), kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 yang mengatur DPR, lembaga ini tidak memiliki wewenang membentuk undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit, karena DPD hanya untuk memberi pertimbangan. Seolah-olah DPD hanya berposisi sebagai Dewan Pertimbangan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia”.*<sup>6</sup>

Sesungguhnya, keinginan untuk melakukan perubahan kedudukan dan kewenangan DPD sejalan dengan semangat yang menjadi kesepakatan para anggota PAH I BP MPR RI yang menghendaki adanya hubungan antar lembaga negara yang seimbang dan kuat. Hubungan seperti ini dalam teori politik disebut dengan *check and balances mecanisme* dimana antar lembaga negara harus memiliki kewenangan yang sama secara timbal balik.

Mengingat kembali, substansi kesepakatan yang diambil oleh MPR RI periode 1999 – 2004 adalah meliputi lima hal. *Pertama*, tidak akan mengubah pembukaan UUD 1945; *kedua*, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai bentuk negara Indonesia; *ketiga*, mempertegas sistem presidensial dimana presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang kuat dan permanen (*fixterm*); *keempat*, bahwa penjelasan UUD 1945 yang memuat nilai-nilai dasar dan bersifat normative diambil dan dimasukkan kedalam pasal-pasal; dan *kelima*, mekanisme perubahan dilakukan dengan cara addendum.

Implikasi politik dari kesepakatan tersebut adalah menjadikan substansi kelembagaan negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menjadi seimbang, tidak lagi *hierarchis strukturalis* yang menempatkan MPR sebagai lembaga Tertinggi Negara dan Presiden sebagai mandataris MPR. Begitu juga dalam prakteknya Presiden tidak hanya memegang kekuasaan eksekutif, melainkan juga memegang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Kekuasaan Presiden atas dasar UUD 1945 sebelum perubahan baik di masa Orde Lama maupun di masa Orde Baru melahirkan Presiden RI yang sangat kuat yang biasa di sebut dengan Executive Heavy.

---

<sup>6</sup> Dahlan Thaib, Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional, Total Media, 2009, Yogyakarta, halaman 153.

Lalu dimana makna kesederajatan hubungan antar lembaga negara pasca perubahan UUD NRI 1945 yang faktanya menempatkan DPD hanya sebagai subordinat dari DPR RI. Ketentuan perundangannya tersebut jelas terlihat bahwa semangat sistem bikameral yang dituangkan dalam UUD 1945 hasil Amandemen tidak sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dalam teori-teori ketatanegaraan, yaitu fungsi parlemen yang dijalankan oleh dua kamar secara berimbang (*balance*) dalam proses legislasi, penganggaran dan pengawasan.

Sesungguhnya kalau mau mencari alasan untuk memberikan kewenangan DPD yang kuat sangat banyak dan cukup beralasan. Permasalahannya terletak dari niat baik MPR RI sebagai pemegang kekuasaan perubah UUD NRI 1945. Sangat sulit, karena mayoritas anggota MPR RI adalah anggota DPR RI yang pasti tidak berkehendak kekuasaannya berkurang. Pemerintah juga merasa tidak bernafsu merubahnya karena akan mengganggu kinerja pemerintahan, khususnya dalam melaksanakan pembangunan. Sangat mudah, jika para anggota MPR RI menanggalkan kepentingan ego sektoral dan kepentingan masing-masing.

Secara ringkas dan substansi melalui mekanisme perubahan UUD NRI 1945 dapat dilakukan dengan cara menghilangkan kata “anggota” sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sehingga redaksinya berbunyi : “(1). *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*” Implikasi lanjutan tentang perubahan Pasal 2 ayat (1) ini tentu akan diteruskan pada perubahan Pasal 22 D dan Pasal 22 C yang mengatur tentang kelembagaan, mekanisme, tugas, kewenangan dan tanggungjawab DPD.

Sekarang terpulang kepada MPR itu sendiri terhadap aspirasi yang muncul, baik dari anggota DPD dan masyarakat luas. Memang perubahan UUD NRI 1945 tidaklah semudah yang di bayangkan, lebih dari itu memerlukan momentum yang tepat dan kuat sebagaimana era reformasi pada tahun 1998. Suara nyaring untuk penguatan DPD RI memang perlu di sampaikan meski terasa seperti gaung di gurun pasir, ia akan menemukan waktu saat momentumnya hadir.

## Daftar pustaka

- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Masykur Musa, Ali. *Lompatan Demokrasi Pasca Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2009.
- National Democratic for International Affair, NDI, *Seri Penelitian Legislatif, Satu atau Dua Kamar*.
- Rahimullah, *Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945*, Gramedia, Jakarta, 2007.
- Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Total Media, 2009, Yogyakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



# DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA (Transformasi DPD RI Menjadi Kamar Kedua Dalam Sistem Parlemen Indonesia)

Alirman Sori

## Abstrak

DEWAN Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam praktik penyelenggaraan parlemen di Indonesia memiliki karakter sebagai: *Pertama*, DPD merupakan lembaga perwakilan dalam sistem parlemen yang bercorak *asimetris* dan *incongruent*. Bangun asimetris dalam hal ini nampak bahwa DPD mempunyai kekuasaan yang subordinat dari DPR. Sedangkan dalam segi fungsi, DPD berada dalam sistem parlemen yang *Weak Bicameralism* atau berkarakter lunak karena fungsi dan wewenang DPD terbatas hanya pada bidang tertentu. *Kedua*, DPD berperan dalam menegakkan sistem pengawasan dan keseimbangan dalam kelembagaan negara di Republik Indonesia. Pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana yang diatur dalam pasal 22D, UUD NRI Tahun 1945, menegaskan *original power* kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang yakni “dalam mengajukan” RUU kepada DPR dan “ikut membahas bersama DPR dan Presiden berkaitan dengan persoalan-persoalan daerah. Pembagian peran antara DPR dan DPD, di mana DPD berfokus untuk mewakili kepentingan rakyat di daerahnya masing-masing menunjukkan bagaimana dapat terpenuhinya fungsi *checks and balances* dengan sistem parlemen bikameral. *Ketiga*, Transformasi DPD sebagai kamar kedua dalam mekanisme *checks and balances* intraparlemen harus dikembangkan menjadi *strong bicameralism*. DPD berkedudukan menjadi kamar kedua yang ikut dalam praktek pengambilan keputusan di tingkat nasional di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan yang bersifat limitatif.

*Kata Kunci* : Dewan Perwakilan Daerah, kamar kedua, bikameral dan Transformasi.

## Abstract

*THE Regional Representative Council of the Republic of Indonesia (DPD RI) in the implementation of parliament in Indonesia has: First, the DPD is the representative body in the parliamentary system which is asymmetrical and incongruent. Build asymmetric in this case it seems that DPD has subordinate power from DPR. As a matter of fact, the DPD is in a parliamentary system of Weak Bicameralism or a soft character because the functions and authority of*

*the DPD are limited to certain areas. Secondly, the DPD has a system of supervision and balance in the state institutions of the Republic of Indonesia. After the amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, as stipulated in Article 22D, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, asserted the original power of DPD authority in the formulation of laws "in proposing" the Bill to the House of Representatives and "discussed together the DPR and the President in relation to the issues. The division of roles between the DPR and DPD, in which the DPD focuses on representing the interests of the people in their respective regions shows how it can meet the functions of checks and balances with the bicameral parliamentary system. Third, the DPD Transformation as the second chamber of the checks and balances intraparlement mechanism should be developed in the administrative domain. PDD is the second chamber that participates in the decision-making at the national level in the field of legislation, budgeting and supervision that is limitative.*

*Keywords: Regional Representative Council, second chamber, bicameral and Transformation.*

## **Pendahuluan**

DEWAN Perwakilan Daerah Republik Indonesia<sup>1</sup> seharusnya menjadi kamar kedua parlemen di Indonesia karena DPD RI lahir dengan dibekali sejumlah wewenang konstitusional oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>2</sup>. Akan tetapi, wewenang konstitusional tersebut direduksi secara sistematis oleh sejumlah undang-undang yang mengaturnya. Akibatnya DPD RI tidak dapat melakukan fungsi ideal sebagai sebuah kamar parlemen selama bertahun-tahun.<sup>3</sup> Hal tersebut paradoks dengan salah satu tujuan semula

---

<sup>1</sup> Untuk selanjutnya dalam tulisan ini ditulis dengan Dewan Perwakilan Daerah dan disingkat dengan DPD atau DPD-RI.

<sup>2</sup> Untuk selanjutnya dalam tulisan ini ditulis dengan Undang Undang Dasar 1945 atau UUD 1945.

<sup>3</sup> Periksha Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 92/PUU-X/2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Putusan tersebut dibacakan tanggal 27 Maret 2013.

Hakikat negara adalah organisasi kekuasaan (Sri Soemantri dan Bintang R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945)*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan), 1993, hlm. 4). Sebagai organisasi kekuasaan, acap kali lembaga tertentu cenderung memperkuat kekuasaannya bahkan melewati batas koridor konstitusi sekalipun.

dibentuknya DPD-RI yaitu memperkuat lembaga legislatif,<sup>4</sup> yang menurut Gayus T. Lumbun, lembaga legislatif merupakan salah satu struktur hukum dalam aktualisasi nilai-nilai Pancasila.<sup>5</sup>

Dengan demikian sistem dua kamar dalam parlemen di Indonesia masih sistem yang setengah hati atau belum kuat (*strong bicameralism*). Hal ini berarti masih jauh dari sistem dua kamar yang ideal dan efektif untuk melakukan fungsi lembaga perwakilan rakyat. Dengan kata lain penerapan sistem bikameral dalam praktek penyelenggaraan di Indonesia tidak berjalan sesuai yang diharapkan. Karena itu perlu kajian yang rekonstruktif mengenai pengaturan yang ideal transformasi DPD RI.

Pandangan mengenai DPD perlu dikuatkan untuk menjalankan fungsinya secara tepat disampaikan oleh beberapa pakar. Terkait hal ini Sri Soemantri mengemukakan:

DPD masih merupakan ornamen dalam UUD 1945. Hal ini terjadi karena masih banyak diantara para pemimpin bangsa yang lebih mementingkan simbol-simbol ketimbang substansi menyelesaikan akar persoalan bangsa. Adanya ambiguitas di antara para pemimpin bangsa dan elit politik di parlemen. Padahal tuntutan akan keberadaan DPD yang kuat merupakan keharusan sejarah setelah sekian lama kepentingan daerah terabaikan oleh kekuasaan yang sentralistik. Membiarkan posisi DPD lemah, cepat atau lambat bisa mengancam bingkai NKRI. Kedudukan DPD merefleksikan sikap setengah hati dalam mereformasi dan restrukturisasi lembaga perwakilan.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Bagir Manan, Kinerja DPR, DPD, dan MPR Pasca Perubahan UUD 1945. Makalah pada Diskusi yang diselenggarakan oleh FH Universitas Atmajaya, Jakarta, 27 Oktober 2011, hlm. 18.

<sup>5</sup> Gayus T. Lumbun, *Aktualisasi Struktur Hukum Dalam Sistem Hukum Pancasila*, dalam Philips A. Kana dan Otong Rosadi (eds), *Percikan Pemikiran Hukum, Ketatanegaraan, dan Kebijakan Publik, (70 Tahun Prof. Dr. Bintan R. Saragih)*, (Jakarta: Penerbit Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, 2010), hlm. 69

<sup>6</sup> Sri Soemantri, dalam *Mengawal Konstitusi; Pengabdian Seorang Guru Besar* (Biografi), Purnama Kusumaningrat-Hikmat Kusumaningrat (Penulis), Unpad Press, Bandung, 2006, hlm. 285-287 dalam Hartati, *Eksistensi dan Kedudukan Dewan Perwakilan daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Menurut UUD 1945*, Disertasi, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2008, hlm. 13.

DPD merupakan lembaga negara yang lahir dari semangat reformasi melalui hasil perubahan<sup>7</sup> Undang-Undang Dasar 1945. DPD, lahir dari semangat keterwakilan rakyat daerah, yang selama ini dipandang tidak cukup terwakili aspirasi, kepentingan dan suara (masyarakat) daerah. Tujuan pembentukan DPD-RI dilatarbelakangi untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; serta untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Bagir Manan menyampaikan bahwa bagi Indonesia ada beberapa pertimbangan menuju sistem dua kamar:

1. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu lembaga perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem lembaga perwakilan. Hanya ada satu lembaga 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 lembaga perwakilan (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan lembaga perwakilan. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.

---

<sup>7</sup> Istilah perubahan UUD 1945 merupakan terminologi resmi yang dipakai oleh pelaku perubahan UUD 1945. Ada istilah lain yang populer selain perubahan UUD yaitu amandemen. Istilah amandemen dikenal luas oleh masyarakat dan kalangan ahli. Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, editor Moh. Fadli (Malang, UB Press, 2012), hlm. 62-63. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006), hlm. 21, 25, 33, dan 42.

4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR.<sup>8</sup>

Secara filosofis, DPD RI lahir didorong oleh kepentingan untuk mewarnai kebijakan pemerintahan nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian daerah di sini bukanlah daerah per-daerah, melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara Pancasila dalam sila keempat ‘Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah/kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan’ telah menggariskan prinsip lembaga perwakilan di Indonesia.

Sedangkan secara yuridis ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur DPD-RI, mulai ditetapkan dalam Konstitusi Indonesia, pada Perubahan Ketiga, yang memuat Bab VIIA yang secara khusus mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah. Bab VIIA Perubahan Ketiga UUD 1945 memuat 2 pasal, yaitu Pasal 22C dan Pasal 22D. Kedua pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

#### **Pasal 22C**

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

---

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FHUI Press, 2003, hlm. 59.

## Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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; 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.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Setelah dua belas tahun (1 Oktober 2004 – 1 Oktober 2016) DPD RI berkiprah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terdapat beberapa catatan mengenai perjalanan DPD RI dilihat dari kedudukan, tugas dan fungsinya. Diantaranya *Pertama*, mekanisme pemilihan anggota DPD RI melalui pemilihan langsung oleh rakyat seharusnya memperlihatkan

betapa sangat kuatnya legitimasi anggota DPD-RI. *Kedua*, komposisi anggota DPD RI yang tidak lebih 1/3 dari jumlah anggota DPR menunjukkan bahwa DPD RI dari komposisinya tidak seimbang dengan jumlah anggota DPR. *Ketiga*, fungsi DPD RI yang hanya dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Juga dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Hal sebagaimana telah dikemukakan ini menunjukkan sistem dua kamar dalam parlemen di Indonesia, masih merupakan sistem yang setengah hati atau belum kuat (*strong bicameralism*) atau masih jauh dari sistem dua kamar yang ideal dan efektif untuk melakukan fungsi-fungsi perwakilan rakyat. Dengan kata lain penerapan sistem bikameral dalam praktek penyelenggaraan di Indonesia tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Oleh karena itu diperlukan pengaturan kedudukan, fungsi dan hubungan mekanisme kerja antara DPR dan DPD RI dalam sistem perwakilan rakyat yang sesuai dengan prinsip permusyawaratan/perwakilan yang berkesesuaian dengan perkembangan kebutuhan masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Penguatan fungsi lembaga perwakilan rakyat diharapkan dapat menciptakan sistem parlemen yang efektif.

# REKONSTRUKSI PEMIKIRAN DPD YANG IDEAL DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD NRI 1945 DI MASA DATANG.

## 1. Konsep Penyelenggaraan Fungsi Parlemen Yang Efektif dan Ideal Dalam Mekanisme Pengawasan dan Keseimbangan Lembaga Parlemen

Perubahan UUD 1945 yang antara lain membentuk DPD dilakukan dengan tujuan menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain membangun sistem *checks and balances*<sup>9</sup> yang lebih ketat dan transparan, serta pembentuk lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa. Maruarar Siahaan berpendapat bahwa fungsi *checks and balances* dimiliki DPD sebagai bagian dari parlemen.<sup>10</sup> Hal ini merupakan satu cabang kekuasaan penyeimbang dalam pembuatan undang-undang yang dibangun secara fungsional dalam bentuk kelembagaan yang setara.

Selanjutnya ia mengemukakan bahwa mekanisme *checks and balances* pasca perubahan UUD NRI 1945 dapat dilihat sebagai satu bagian yang tidak terpisah dari doktrin *separation of powers*<sup>11</sup> atau

---

<sup>9</sup>*Checks and balances* The theory of governmental power and functions whereby each branch of government has the ability to counter the actions of any other branch, so that no single branch can control the entire government. • For example, the executive branch can check the legislature by exercising its veto power, but the legislature can, by a sufficient majority, override any veto. Periksa Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary*, op.cit., hlm 713; *Checks and balances n.* A system of distribution of power among the executive, legislative, and judicial branches of government, in relatively equal proportions, such that each branch has the ability to counter the actions of the other two and thus prevent the entire government from being controlled by any single branch. Periksa Susan Ellis Wild (ed.), *Webster's New World® Law Dictionary*, Indianapolis: Wiley Publishing, 2006, hlm 69.

<sup>10</sup> Maruarar Siahaan, dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, op.cit., hlm 115.

<sup>11</sup>*Separation of powers* the doctrine, derived from Locke and Montesquieu, that power should not be concentrated but separated. The traditional separation is between the LEGISLATURE, the EXECUTIVE and the JUDICIARY. A complete separation is unwieldy. In the UK it is nothing like complete, with the Lord Chancellor, the highest judicial officer, and the Lord Advocate, the highest judicial officer in Scotland, sitting in Parliament. Indeed, the Lord Chancellor sits in Cabinet. Members of Parliament sit in the government, and 'the government' in the sense of appointed members of the government extends usually to a very large number of Members of Parliament. In the USA, the theory was carried to its most practically perfect. Executive power lies in the President, legislative power in the Congress and judicial power is in the Supreme Court. However, the need to function and coordinate is achieved by a series of checks and balances that also serve to prevent either of the three organs gaining the ascendancy. The Supreme Court can strike down legislation, but its members can be impeached or its membership extended with

pembagian kekuasaan negara. Hal ini ini dimaksudkan untuk mencegah lahirnya kekuasaan yang bersifat mutlak tanpa pengawasan. Ia mengutip pendapat Trocker bahwa ... *a growth of power corresponds a growth of control upon its exercise. This correlation is in inherent in what is often called the system of checks and balances.*<sup>12</sup>

Sebagian pengamat hukum memandang bahwa UUD 1945 mengandung sejumlah kelemahan. Kelemahan-kelemahan dimaksud sebagaimana di kemukakan oleh Mahfud MD<sup>13</sup> adalah (1) UUD 1945 tidak menentukan secara tegas batas-batas kekuasaan di dalam negara sehingga dimungkinkan untuk membangun sistem politik yang *executive heavy*, dimana kekuasaan menjadi terpusat di jabatan Presiden. Kelonggaran ini sangat rentan untuk munculnya sistem/tata kerja korup melalui berbagai manipulasi yang dapat dicarikan pembenaran secara formal; (2) UUD 1945 banyak memberikan atribusi kewenangan kepada lembaga legislatif untuk mengatur masalah-masalah penting tanpa batasan-batasan yang tegas. Sedangkan untuk mengeluarkan produk legislatif itu sepenuhnya dikuasai oleh Presiden melalui format politik yang dibangun berdasarkan kekuasaan dalam bidang legislatif; (3) UUD 1945 memuat pasal-pasal yang dapat melahirkan multi tafsir secara berbeda-beda, tetapi dalam prakteknya tafsir Presiden yang harus diterima sebagai kebenaran; dan (4) UUD 1945 terlalu ‘polos’ dan ‘*husnudzon*’ karena menggantung kebaikan negara pada ‘semangat’ para penyelenggara negara.

Argumentasi mengenai hal tersebut juga dikemukakan oleh Bagir Manan.<sup>14</sup> Ia menyebut UUD 1945 yang dibuat secara kilat, mengandung berbagai kekurangan dan kekosongan. Sistem UUD yang *executive heavy*, kurangnya sistem *checks and balances*, rumusan yang

---

*presidential appointments while these appointments themselves may not be confirmed by the Senate. A similar situation can be seen in the EUROPEAN COMMUNITIES, where the Council, the Commission and the Parliament are linked in a series of relationships that are even more sophisticated than the system in the USA because they have flexibility built into their structure, for example, to allow the Parliament to acquire more and more power as it becomes ever more representative of the peoples of Europe.* Periksa W. J. Stewart, *Dictionary of Law, op.cit.*, hlm 355.

<sup>12</sup>Marurar Siahaan, dalam Putusan MK *loc.cit.*

<sup>13</sup> Moh. Mahfud, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm 44-45.

<sup>14</sup> Dalam Slamet Effensi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta:Pustaka Indonesia satu, 2000, hlm xix (kata pengantar).

*interpretable*, kekosongan berbagai prinsip dan kaidah konstitusional yang mendasar, dan lain-lain. Semua menjadi salah satu sumber ‘kegagalan’ menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti dicita-citakan para *the founding father*. UUD 1945 dapat dikatakan sebagai produk yang usang, sudah tidak dapat menampung dan memecahkan masalah-masalah di dalam negara, bahkan kalau dipaksa terus diberlakukan akan menyumbang suatu paham yang menimbulkan masalah kenegaraan yang tidak dikehendaki.

Namun demikian UUD 1945 hasil perubahan mengatur kedudukan dan susunan DPD sedemikian rupa yang jauh dari struktur parlemen bikameral yang ideal. Bagir Manan<sup>15</sup> menguraikan pengaturan DPD dalam UUD NRI 1945, yaitu: *pertama*, rumusan UUD NRI 1945 sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri. Demikian pula DPR dan DPD. Hal semacam ini bukan sistem dua kamar, tetapi menjadi tiga badan yang mandiri (DPR, DPD dan MPR). UUD 1945 sebelum perubahan mengatur hanya dua lembaga perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang pasca perubahan konstitusi malahan menjadi tiga badan perwakilan. Walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan tersendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (*original*) di luar wewenang DPR dan DPD. Periksa antara lain Pasal 2 UUD NRI 1945 yang menyebutkan: (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD; (2) MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

*Kedua*, DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas RUU di bidang tertentu saja yang disebut secara *enumeratif* dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, rumusan baku UUD tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktek dan pengelolaan negara. Sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar.

---

<sup>15</sup> Bagir Manan dalam Hasanuddin Rahman D.N, *DPD : Bikameral setengah hati*, Yogyakarta: Media Presindo, 2004, hlm 97.

*Ketiga*, dalam ketentuan UUD NRI 1945 tidak mengatur hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Juga tidak diatur bagaimana membahas RUU dari DPD, dan lain-lain. Semestinya aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, dan hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR. Terkesan pengaturan mengenai DPD dilakukan setengah hati. Berbagai kekosongan itu akan diatur dengan undang-undang. Hal ini didapati anomali. Hal serupa di DPR diatur dalam DPD, tetapi DPD cukup diatur dengan undang-undang. Selain itu akan terulang praktek lama, yaitu mengatur kaidah konstitusional dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD.

*Keempat*, ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945 dapat dikatakan bahwa DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk UU. DPD hanya dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 : DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis bahwa DPD bukan pembentuk UU, dan karena itu tidak memiliki hak mengajukan RUU DPD *ondergeschikt* terhadap DPR.

*Kelima*, kesalahan persepsi mengenai pengertian (*begrip*) badan perwakilan daerah. Badan perwakilan daerah dipandang diadakan semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah. Sedang secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara. Gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan atas jalan pemerintahan, bukan sekedar persoalan-persoalan daerah. Menurut Joko J. Prihanto<sup>16</sup> tidak ada masalah jika tugas kewenangan DPD hanya berhubungan dengan persoalan daerah. Tetapi DPD sesungguhnya tidak memiliki fungsi legislasi atau kedudukan DPD bisa dikatakan di bawah DPR dan Presiden. Bahkan

---

<sup>16</sup> Joko J. Prihatmoko, *Pemilu 2004 dan Konsolidasi Demokrasi*, Semarang: LP2I Press, 2003, hlm. 98.

DPR dan Presiden bisa mengatur pemberhentian DPD, seperti yang diatur dalam Pasal 22D ayat (4) UUD NRI 1945.

Bagir Manan mengemukakan beberapa pertimbangan sebelum disahkannya perubahan keempat UUD 1945 terhadap gagasan sistem bikameral dalam parlemen Indonesia, yaitu:<sup>17</sup>

- a. Sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan;
- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat;
- c. 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, menghindari disintegrasi;
- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu lagi menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR.

Kelebihan sistem parlemen bikameral juga didukung dalam kajian konstitusional, teori hukum dan ilmu politik. Andrian Vatter merangkum sejumlah konsepsi mengenai keunggulan dan fungsi kamar kedua dalam parlemen bikameral, sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. *Checks and balances. Even Montesquieu and later James Madison in The Federalist Papers (in particular 51 and 63) pointed out the positive function of a second chamber as a guarantee for the restraint and separation of powers between institutions. Dual cameral structures are specifically seen as institutional counterbalances to executive power concentration, given that the*

---

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm 59.

<sup>18</sup> Andrian Vatter, *Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective*, The Journal of Legislative Studies, Vol.11, No.2, Summer 2005, hlm 198.

*cabinet requires the consent of multiple majorities to implement its policies.*

- b. **Political stability.** In addition to the status quo function, second chambers are claimed to have a positive effect in that they increase regime stability and ensure political continuity. Especially in unitary systems, where second chambers lack a territory-based representative function, dual cameral structures are mainly justified by their stabilisation function. The political composition of the second chamber tends to be more constant because it generally has longer legislative terms of office than the first chamber and, in many cases, members are replaced in a staggered manner. This promotes greater political stability.*
- c. **Protection of minorities.** The intention to preclude a ‘tyranny of the majority’ and to integrate regional minority interests as well as to create a balance between larger and smaller member states was already vital to the writers of the American Constitution.<sup>14</sup> Furthermore, it has been claimed that bicameral structures have a general positive effect on the protection of cultural and social minorities.*
- d. **Better legislation thanks to second opinion.** One of the most important advantages of the two chamber system as seen by James Madison is the generally higher quality of the parliamentary outputs thanks to double deliberation of the legislation (‘inter-organ control’). the second chamber plays the role of a ‘chambre de re’flexion’ or ‘Rat der Weisen’, considering long-term consequences and assuring a high standard and flawless work that should rule out arbitrary and inconsiderate decisions.*

Lebih lanjut Vatter menyimpulkan berdasarkan penelitian hukum empiris yang ia lakukan bahwa:<sup>19</sup>

*How do bicameral systems work? The empirical analysis shows that bicameral structures act as a significant brake on government intervention and on the expansion of the welfare state. In this sense, bicameralism is an effective*

---

<sup>19</sup> Andrian Vatter, *Bicameralism and Policy Performance*, *op.cit.*, hlm 209.

*institution to strengthen liberal market forces. Furthermore, it is a powerful veto instrument to block policy reforms,... Finally, dual cameral structures also have a decentralising effect. Not only in theory, but also in practice, second chambers represent an obstacle to efforts of state centralisation.*

Keberadaan DPR dan DPD sebagai perubahan terhadap UUD 1945 tahap ketiga tahun 2001 belum mendudukkan lembaga DPD dalam posisi ketatanegaraan yang tepat karena pasca perubahan tersebut terjadi ketimpangan dalam lembaga legislatif karena kewenangan, fungsi, dan tugas DPD tidak seimbang dengan DPR. Proses perubahan konstitusi sepatutnya didasarkan atas negara kesatuan yang mewujudkan syarat-syarat yang mementingkan kepentingan daerah. Daerah merupakan sumber kekuatan bangsa Indonesia. Tidak hanya untuk bertahan di tengah guncangan dan kompleksitas hidup kontemporer di era global, tapi juga menjadi sumber vital dari jawaban-jawaban atau solusi semua masalah kebangsaan dan kenegaraan.

Kontribusi daerah dalam perjalanan panjang bangsa Indonesia menjadi dasar idealis untuk menguatkan DPD. Sebuah amanat historis, konstitusional, dan kultural yang diartikulasi oleh reformasi untuk mendudukkan kembali secara wajar dan sepatutnya peran penting daerah dalam penataan, pengaturan, dan orientasi kerja pemerintahan Indonesia. Terkait hal ini, Irman Gusman, Ketua DPD, pada persidangan perkara pengujian UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tanggal 23 Oktober 2012 menerangkan sebagai berikut:<sup>20</sup>

Kita mensyukuri bersama peran daerah yang dipresentasikan dalam lembaga DPD sudah terukir dalam konstitusi. Dengan kewenangan-kewenangan yang terurai di dalamnya, walau jelas terasa ideal kewenangan-kewenangan itu ditimbang dari kontribusi daerah dalam sejarah republik ini, namun, bagi kami para wakil daerah,

---

<sup>20</sup> Irman Gusman dalam Risalah Sidang Perkara Konstitusional dengan Putusan No. 92/PUU-X/2012, *op.cit.* hlm 43-44.

hal itu merupakan realitas yang harus diterima. Sehingga artikulasi, dan implementasi kepentingan serta kebutuhan daerah-daerah harus dilakukan dengan dasar tersebut.

Betapa pun kami, para wakil rakyat dalam DPD RI mencoba arif dengan kewenangan terbatas di atas, ternyata dalam prakteknya kewenangan terbatas itu pun masih belum dapat dioperasikan secara maksimal. Setidaknya sesuai dengan idealitas yang dicetuskan oleh para pejuang reformasi (*the second founding fathers*), di masa reformasi 1998, kita harus menyaksikan dan mengalami lagi betapa bagi daerah setelah sekian lama dinafikan, diabaikan, bila tidak dapat dikatakan dihina oleh sentralisme kekuasaan di masa lalu ternyata kini masih tetap dikebiri atau dipasung dalam aktualisasi dan pelaksanaan prakteknya.

Atas dasar argumentasi sebagaimana yang telah dipaparkan, dibutuhkan perhatian yang serius dari semua kalangan terhadap pasal-pasal dari UUD NRI 1945 dan UU pelaksanaannya yang menentukan tentang kewenangan DPD.<sup>21</sup> Reposisi kewenangan DPD tidak dapat dilakukan melalui perubahan terhadap UU pelaksanaannya saja karena menurut Bagir Manan,<sup>22</sup> UU tidak dapat menciptakan hak baru di luar yang sudah ditentukan dalam UUD NRI 1945. Setiap penambahan atau penciptaan hak baru di luar ketentuan konstitusi adalah inkonstitusional.

Keberadaan DPD tidak dilihat dari segi jumlah anggotanya secara individu yang kemudian digabungkan ke dalam *joint session* dengan anggota DPR yang lebih banyak, tetapi rekonstruksi secara kelembagaan yaitu kedua kamar memiliki kewenangan, tugas dan fungsi legislatif yang bekerja menurut kamarnya masing-masing. Hal ini sesuai dengan gagasan mengubah sistem untuk perwakilan menjadi dua kamar, dimana muncul DPD adalah untuk meningkatkan keikutsertaan terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.<sup>23</sup> Kewenangan legislasi dan kewenangan yang pada pokoknya dimiliki

---

<sup>21</sup> Analisis Jumadi dalam disertasinya berjudul 'Pemikiran tentang Sistem Perwakilan sebagai Implementasi dari Prinsip Kedaulatan Rakyat berdasarkan UUD 1945', *op.cit.*, hlm. 288

<sup>22</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm 37.

<sup>23</sup> Periksa Bagir Manan, *ibid*, hlm 53.

lembaga perwakilan tidak ditumpuk pada salah satu kamar, yaitu DPR saja, tapi sejumlah kewenangan tersebut dibagi secara seimbang.<sup>24</sup>

Perihal kewenangan pengawasan oleh lembaga parlemen, UUD NRI Tahun 1945 mendudukan DPR pada posisi yang lebih kuat dari DPD dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini dapat dicermati bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum.<sup>25</sup> Selanjutnya, Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.<sup>26</sup> Artinya, dalam proses pemberhentian tersebut tegas melibatkan DPD karena anggota DPD adalah anggota MPR. Akan tetapi, perlindungan hukum oleh konstitusi hanya dikhususkan pada DPR. Sementara itu, konstitusi tidak mengatur DPD untuk dapat ‘mempertahankan diri’ dari tindakan Presiden dalam hal pembekuan/pembubaran DPD.

Selain itu, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur lembaga DPD untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan berkenaan dengan sebuah pernyataan perang, damai, dan melakukan perjanjian internasional.<sup>27</sup> Mengingat bahwa keputusan politik tersebut akan sangat berdampak pada masyarakat daerah, akan tetapi keterlibatan wakil-wakil daerah di DPD tidak terlibat atau memiliki wewenang untuk turut serta membahas, atau memberikan persetujuan. Dalam doktrin *checks and balances*, antara lain, menghendaki adanya pembatasan kekuasaan lembaga negara lain dan membuka kesempatan keterlibatan wakil-wakil daerah dalam hal ini DPD dalam pengambilan keputusan strategis nasional. Sejalan dengan argumentasi tersebut, DPD perlu memiliki legitimasi yang seimbang dengan DPR untuk terlibat dalam pengambilan keputusan tersebut.

Di Amerika, sistem bikameral yang dimaksudkan untuk melaksanakan *checks and balances* dalam pemerintahan. Semua kekuasaan negara, baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif, pada akhirnya akan berujung pada legislatif.

---

<sup>24</sup> Jumadi, *Pemikiran tentang Sistem Perwakilan*, op.cit., hlm 289.

<sup>25</sup> Pasal 7A UUD NRI 1945, ketentuan hasil perubahan tahap ketiga tahun 2001.

<sup>26</sup> Pasal 7C UUD NRI 1945, ketentuan tahap ketiga tahun 2001

<sup>27</sup> Pasal 11 ayat (1) UUD NRI 1945, ketentuan hasil perubahan tahap empat tahun 2002 kemudian juga ayat (2) dan (3) merupakan hasil perubahan tahap ketiga tahun 2001.

dipegang atau terkonsentrasi maka yang timbul adalah pemerintahan yang *despotic*, atau *an elective depotism*.<sup>28</sup> Sebuah negara yang menganut sistem bikameral didasari *ratio legis* dan latar belakang yang berbeda-beda. Inggris menjalankan sistem parlemen bikameral karena latar belakang sejarah untuk memelihara kehadiran perwakilan kaum bangsawan di samping rakyat umum. Sistem bikameral di Amerika Serikat merupakan hasil kompromi antara negara-negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk sedikit dan tidak terlepas dari gagasan dua kamar Montesquieu.<sup>29</sup>

Dahlan Thaib mengemukakan bahwa dalam praktek ketatanegaraan dengan parlemen bikameral, memiliki kelebihan, yaitu:

- a. Secara resmi mewakili beragam pemilih (misalnya negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan);
- b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan undang-undang;
- c. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh;
- d. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Dalam kajian yang lain, kelebihan sistem parlemen bikameral juga dianalisis oleh UNDP, yaitu:<sup>30</sup>

- a. *It has capacity to formally represent diverse constituency (regional, class, ethnic, etc.)*
- b. *It hinders the passage of flawed legislation (one chamber can act as a check upon other)*
- c. *With two legislative bodies, there is enhanced oversight of the executive branch.*

Namun demikian, sampai saat ini, negara-negara yang menganut sistem unikameral memang masih lebih banyak dibanding yang menganut bikameral. Berdasarkan, *list of legislature by country*, dari

---

<sup>28</sup> David N. Mayer, *The Constitutional Thought of Thomas Jefferson*, Constitutionalism & Democracy Series, Charlotte: University Press Virginia, 1997, hlm 61-62.

<sup>29</sup> Bagir Manan,, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm 58.

<sup>30</sup> *Legislative chambers : Unicameral or Bicameral*, <http://magnet.undp.org>, diakses 11 Mei 2015.

196 negara, 120 negara menerapkan unikameral, dan 76 menerapkan bikameral. Meski demikian, negara-negara yang menerapkan sistem bikameral ini umumnya adalah negara-negara besar dan demokratis. Arend Lijphart meneliti struktur parlemen sejumlah negara di 36 negara demokratis, dalam *Patters of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Hasil penelitiannya, antara lain, sebanyak 13 negara kesatuan yang demokratis, menerapkan sistem bikameral.<sup>31</sup>

Pada tahun 2001, sidang pembahasan UUD 1945 yang berkembang di Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja MPR mengarah pada konsep bikameral murni (*strong bicameralism*), seperti di Parlemen Amerika Serikat. Di parlemen tersebut terdiri atas *House of Representatives* dan *Senate*, dengan *Congress* sebagai sidang gabungannya (*joint session*). Asumsi pada sidang pembahasan perubahan UUD 1945 saat itu, parlemen akan terdiri atas DPR dan DPD, dengan MPR sebagai sidang gabungannya.

Jimly Asshidiqqie sebagai pakar dalam sidang tersebut mengusulkan kekuasaan legislatif dilakukan oleh MPR yang terdiri atas DPR dan DPD.<sup>32</sup> Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu, mendapat tentangan keras dari kelompok konservatif di PAH I sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang tidak disebut menganut struktur bikameral yang tegas.<sup>33</sup> Terhadap hal ini, Refly Harun mengemukakan bahwa reformasi konstitusi saat perubahan konstitusi diwarnai praktek 'dagang sapi'. Fenomena ini melibatkan dua partai besar yaitu Partai Golkar dan PDI Perjuangan. Pendapat ini didukung pengakuan Slamet Effendi, mantan anggota Fraksi Partai Golkar, sebagaimana ditulis Denny Indrayana dalam penelitian disertasinya. Slamet Effendi mengemukakan bahwa ide mengenai DPD dipertukarkan dengan gagasan pemilihan presiden secara langsung antara dua fraksi terbesar di MPR, Fraksi Golkar dan Fraksi PDI Perjuangan. Demi diterimanya ide pemilihan presiden secara langsung, Fraksi Golkar bersedia menerima penerapan *weak bicameralism*,

---

<sup>31</sup> Arend Lijphart, *Patters of Democracy, op.cit.*, hlm 80

<sup>32</sup> Jimly Asshidiqqie, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI (Cetakan 1 Desember 2006) Jurnal Legislasi (volume 2 no.3 September 2005)

<sup>33</sup>*Ibid.*

karena Fraksi PDI Perjuangan menolak *strong bicameralism* dengan alasan akan membawa Indonesia ke arah federalisme.<sup>34</sup>

Pemikiran tentang konsep DPD yang berkembang adalah membuat sistem lembaga perwakilan bikameral.<sup>35</sup> DPD dan DPR saling berdampingan seperti halnya Kongres Amerika Serikat yang terdiri atas *House of Representative*<sup>36</sup> dan *Senate*,<sup>37</sup> atau jika di Inggris antara *House of Commons*<sup>38</sup> dan *House of Lords*.<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie<sup>40</sup> menegaskan bahwa pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem “*double-check*” yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD. Namun demikian Asshiddiqie menambahkan:

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan

---

<sup>34</sup> Harun Husein, *Bikameral, Federasi dan Dagang Sapi*, loc.cit.

<sup>35</sup> Muhammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral (Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia)*, Malang, UB Press, hlm. 99.

<sup>36</sup> *House of Representatives*. 1. *The lower chamber of the U.S. Congress, composed of 435 members — apportioned among the states on the basis of population — who are elected to two-year terms. [Cases: United States 7.1. C.J.S. United States § 16.]* 2. *The lower house of a state legislature. — Abbr. (in senses 1 & 2) H.; H.R. [Cases: States 26. C.J.S. States § 40.]* 3. *HOUSE OF DELEGATES*(1). — *Often shortened (in all senses) to House*; Periksa Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary*, op.cit., hlm 4245

<sup>37</sup> *Senate*. 1. *The upper chamber of a bicameral legislature. [Cases: States 26. C.J.S. States § 40.]* 2. (*cap.*) *The upper house of the U.S. Congress, composed of 100 members — two from each state — who are elected to six-year terms. — Abbr. S. [Cases: United States 7.1. C.J.S. United States § 16.]*; Periksa Bryan A. Garner (Ed.), *ibid.*

<sup>38</sup> *House of Commons*. *The lower chamber of the British and Canadian parliaments. — Abbr. H.C.* Periksa Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary*, op.cit., hlm 2164

<sup>39</sup> *House of Lords*. *The upper chamber of the British Parliament, of which the 11-member judicial committee provides judges who serve as the final court of appeal in most civil cases. • In practice, the Lords sit as committees, usu. of five but occasionally of seven. Two committees may sit simultaneously. — Abbr. H.L. — Also termed Lords.* Periksa Bryan A. Garner (Ed.), *Black's Law Dictionary*, *ibid.*

<sup>40</sup> Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, Makalah (Online), www.jimly.com, diakses 3 Mei 2015.

yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. DPD juga tidak mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *'auxiliary'* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *'co-legislator'*, dari pada *'legislator'* yang sepenuhnya.

Selama ini, sifat tugas DPD hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).<sup>41</sup>

Dalam makalahnya yang disampaikan dalam Seminar tentang Bikameralisme di Medan, 12 Juni 2001, Jimly Asshiddiqie mengemukakan konsep DPD dalam struktur parlemen bikameralisme sebagai berikut:<sup>42</sup>

- a. Adanya gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD NRI 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: "Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas DPR dan DPD";
- b. Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 11

<sup>42</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme di Medan, 12 Juli 2001.

- tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*political institution building*);
- c. Pada prinsipnya, baik DPR dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaliknya diberikan kepada DPR;
  - d. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (*impeachment*), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR;
  - e. Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan kepada DPD, karena DPD-lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling akan menderita akibat beban-beban yang memberatkan yang dibuat pemerintah;
  - f. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah;
  - g. DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, dan mengesahkan undang-undang. Yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan DPD. Berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang tersebut asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD menjadi satu dengan satu Badan Legislasi yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar;
  - h. Jika Presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan Legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan DPR dan DPD. Jika inisiatif datang dari DPR dan DPD, maka lembaga yang mendaftar RUU terlebih dahulu yang membatasinya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme *checks and balances* di antara kedua

kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto di antara mereka.

- i. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara  $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$  jumlah anggota (*override*), dan;
- j. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara  $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ . Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR dan DPD.

Bagir Manan menyampaikan pula konsepsi DPD sebagai kamar kedua dalam struktur bikameral parlemen sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a. Badan perwakilan dua kamar dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD
- b. DPD mewakili rakyat propinsi Setiap propinsi diwakili oleh dua orang anggota lima tahun. Anggota DPD berhenti secara bersamaan dengan anggota DPR. Dimungkinkan pula sistem penggantian bergilir. Misalnya sepertiga anggota DPD dipilih setiap dua tahun sekali;
- c. MPR sebagai badan perundang-undangan (legislatif) mempunyai tugas sebagai berikut: (1) membentuk undang-undang, (2) mengawasi jalanya pemerintahan, (3) menetapkan APBN, (4) untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain, (5) memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain, (6) memberhentikan presiden, wakil presiden, dalam masa jabatan yang terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar UUD, atau tindak pidana berat lainnya, (7) mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD;
- d. DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama berhak: (1) mengajukan RUU, (2) meminta keterangan (interpelasi),

---

<sup>43</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi, op.cit.*, hlm. 59-62

- (3) melakukan penyelidikan (angket), (4) melakukan perubahan atas rancangan undang-undang, (5) mengajukan pernyataan pendapat, dan lain-lain hal yang diatur dalam undang-undang;
- e. RUU yang sudah disetujui DPR tetapi ditolak DPD dapat disahkan sebagai undang-undang, apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR, kecuali RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah;
  - f. RUU yang disetujui DPR tetapi ditolak DPD harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan;
  - g. DPD memberikan persetujuan atas calon-calon yang akan diangkat dalam jabatan negara atau pemerintahan menurut ketentuan undang-undang;
  - h. DPR dan DPD dapat melakukan sidang bersama mengenai hal-hal tertentu yang ditetapkan undang-undang atas kesepakatan bersama;
  - i. Sidang-sidang yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, dilakukan menurut tata cara peradilan. DPR sebagai penuntut, DPD selaku pemutus.

UUD NRI 1945 setelah perubahan mengatur prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila. Penyelenggaraan kekuasaan negara dijalankan oleh lembaga negara yang menjalankan kekuasaan itu. Semua lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Oleh karena itu, sistem penyelenggaraan kekuasaan negara adalah menyangkut mekanisme dan tata kerja antar lembaga negara tersebut sebagai satu kesatuan yang utuh untuk menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh cara bekerjanya lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

UUD NRI 1945 sebelum perubahan dan setelah perubahan mengandung beberapa prinsip yang sama dan sekaligus memiliki perbedaan yang mendasar. Perubahan atas sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui serangkaian perubahan UUD NRI 1945 pada tahun 1999-2002, sebagai upaya untuk memperbaiki berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan yang telah terjadi menjadi praktek ketatanegaraan. Arah

perubahan dimaksud adalah antara lain mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara yang terjadi sebelum perubahan, yaitu prinsip negara hukum dan prinsip konstitusionalisme, serta menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada, dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar memperkuat konstitusionalisme dan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum.

## **2. Pengaturan kedudukan dan fungsi antara DPD dan DPR RI dalam sistem perwakilan yang ideal.**

Konsepsi sistem perwakilan memiliki konsepsi teoritik yaitu teori perwakilan atau juga terkait dengan konsep mandat perwakilan. Perwakilan (*representation*) adalah konsep dimana seseorang atau satu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Seorang wakil dipilih oleh yang diwakilinya dalam proses elektoral. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga perwakilan memiliki mandat elektoral; dimana pihak-pihak yang diwakili memberikan mandat pada yang mewakili melalui pemberian *vote* (suara) dalam pemilu.

Gilbert Abcarian dan George Massanat<sup>44</sup> menyatakan bahwa ada beberapa tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, yaitu model *trustee*, model *delegate*, model *politicos*, dan model *partisan*. Sedangkan Hoogerwerf<sup>45</sup> sebagai model penggolongan, yaitu wakil menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi dari kelompok yang diwakilinya, baik dalam kategori teritorial atau sosial-politik tertentu. Berdasarkan argumentasi tersebut dapat dianalisis terdapat tiga jenis perwakilan, *pertama*, perwakilan politik (*political/representation*). Dalam model ini, perwakilan berbasis keterwakilan individu (konstituen) dan para wakil berasal dari partai politik. *Kedua*, perwakilan fungsional, yang merupakan bentuk perwakilan dari kelompok atau asosiasi yang ada dalam masyarakat. *Ketiga*, perwakilan

---

<sup>44</sup> Abcarian, Gilbert. dan George-S. Massanat, *Contemporary political systems : an introduction to government*, Scribner USA, 1970, hlm 12.

<sup>45</sup> A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn : Samson, Belanda, 1985

wilayah (teritorial) yang lebih berdasarkan pada keterwakilan warga yang mendiami sebuah wilayah tertentu.<sup>46</sup>

Kedudukan DPD memiliki pijakan rasional sebagai lembaga representasi alternatif di luar DPR. Memperkuat lembaga DPD penting karena:<sup>47</sup>

- 1) Warga negara, terutama di daerah-daerah memiliki saluran aspirasi yang lebih lebar sehingga artikulasi dan agregasi bisa disampaikan pada sejumlah saluran;
- 2) Membangun keseimbangan antara keterwakilan politik yang ditentukan untuk memastikan aspirasi daerah-daerah yang sedikit jumlah penduduknya tersalurkan dalam proses pembuatan kebijakan nasional;
- 3) Memperkuat *checks and balances* di antara lembaga representasi sehingga kehadiran DPD menjadi penyeimbang dari DPR.

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi dalam putusan nomor 92/PUU-X/2012 dalam perkara *judicial review* UU MD3 (27/2003) menegaskan bahwa penyelenggaraan kekuasaan pasca perubahan UUD 1945 dilakukan dengan mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara, mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkan berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara. Sistem yang hendak dibangun adalah sistem hubungan yang berdasar *checks and balances*, dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan setiap lembaga negara berdasarkan UUD NRI 1945.

Konstitusi menempatkan kedudukan setara dengan DPR lembaga representasi. Kewenangan DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI 1945 bahwa DPD **dapat mengajukan** kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu, DPD **ikut membahas** RUU yang berkaitan dengan dengan otonomi

---

<sup>46</sup> Pandangan Anak Agung Gede Ngurah Ari Dwipayana, dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, *op.cit.* hlm 84-85

<sup>47</sup>*Ibid.*

daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan pemekaran daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta **memberikan pertimbangan** kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan tentang pajak, pendidikan dan agama. Terakhir, DPD **dapat melakukan pengawasan** atas pelaksanaan UU mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta **menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR** sebagai bahan pertimbangan yang untuk ditindak lanjuti.

Menurut Irman Gusman, Ketua DPD, dalam salah satu persidangan perkara *judicial review* UU MD3 (27/2003) di Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa:<sup>48</sup>

UUU hasil perubahan telah melahirkan DPD sebagai lembaga baru yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan menjadi anggota MPR sekaligus sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya mempunyai kewenangan konstitusional tersendiri. Kelahiran DPD bertujuan untuk menjembatani aspirasi daerah dengan kebijakan pembangunan nasional. Keberadaan DPD diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI. Hal ini juga dimaknai sebagai optimalisasi lembaga perwakilan di Indonesia sekaligus prasyarat agar terjadinya mekanisme *checks and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri. (garis bawah dari penulis)

Terkait hal ini, Laica Marzuki mengemukakan bahwa pembentukan parlemen bikameral (*two houses parliament*) menempatkan dua kamar (*two houses*) pada kedudukan kelembagaan setara dan harmonis. Kamar yang satu mengimbangi dan membatasi supremasi kamar yang lain (*to curb the other chamber*), demikian

---

<sup>48</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, *op.cit.* hlm 8.

sebaliknya. Memperkuat dan memberdayakan peran daerah-daerah dalam membangun sistem negara kesatuan (*unitary system*).<sup>49</sup> Sistem parlemen bikameral bukan gagasan baru dalam politik pergerakan kebangsaan negara ini. Gabungan Politik Indonesia (GAPI) dalam Memorandum GAPI tentang Soesoenan Tata Negara Indonesia yang ditetapkan dalam rapat *GAPI-piano* di kota Jakarta, pada 31 Januari 1941 mencita-citakan suatu parlemen yang terdiri dari “*doea Madjelis*”, yaitu *Madjelis Pertama (Eerste Kamer)* dan *Madjelis Kedoea (Tweede Kamer)*.<sup>50</sup>

Selain itu, menurut Siti Zuhro peran DPD dalam konteks otonomi daerah sebagai lembaga politik dan lembaga negara, yaitu merepresentasikan aspirasi daerah dan mewakili kepentingan daerah dalam proses dan produk legislasi di tingkat pusat *legimate*. Keberadaan DPD sebagai *vertical balance* harus difungsikan supaya kewenangannya tidak bersifat konsultatif.<sup>51</sup> Menurutnya, DPD harus difungsikan sebagai lembaga legislatif yang efektif yang menjalankan mekanisme *checks and balances* antara DPR dan DPR sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945. Memperkuat *check and balances* diantara lembaga representasi, sehingga kehadiran DPD menjadi penyeimbang dari DPR. Dengan demikian demokrasi perwakilan semakin bermutu (berkualitas) karena adanya struktur bikameral (*two-chambers*) akan menjamin mutu dan *double checks* semua semua produk legislatif.

Saldi Isra mengutip pendapat Lord Bryce bahwa *second chamber* memiliki empat fungsi utama, yaitu (1) *revism legislation*; (2) *initation of noncontroversial bills*; (3) *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as ‘to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it*, dan; (4) *public debate*.<sup>52</sup> Di sisi lain, *perfect bicamerlism* bukan pula menjadi pilihan ideal karena wewenang yang terlalu imbang diantara dua kamar, yang seakan-akan bertujuan melancarkan fungsi kontrol antar-kamar parlemen (*inter-cameral*), berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Atas dasar

---

<sup>49</sup> Pandangan Laica Marzuki, dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, *op.cit.* hlm 54.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Pandangan Siti Zuhro, dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, *op.cit.* hlm 83

<sup>52</sup> Periksa Purnomowati, 2005 dan pandangan Saldi Isra, dalam dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, *op.cit.* hlm 101

itu, penulis sependapat dengan pandangan Saldi Isra bahwa arah transformasi DPD dalam mekanisme *checks and balances* intraparlemen adalah *strong bicameralism*.

Soal teknis legislasi dikemukakan oleh sebagian pengamat bahwa model bikameral kurang efisien dalam proses legislasi. Pendapat ini didasarkan bahwa pada sistem bikameral setiap RUU yang akan disetujui harus melalui dua kamar sehingga akan mengganggu dan menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Untuk mengatasi hal ini, Saldi Isra mengatakan bahwa negara-negara yang menerapkan kamar ganda (bikameral) memiliki cara masing-masing seperti memberi batas waktu maksimal untuk menyelesaikan sebuah RUU. Di Inggris, *House of Lord* diberi batas waktu maksimal untuk menunda sebuah rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh *House of Commons* sebelum mendapat pengesahan Ratu. Batas waktu waktu tersebut, maksimal satu bulan untuk menunda RUU APBN dan maksimal satu tahun untuk RUU yang lain. Secara teknis, membuat *conference committee* guna menyelesaikan perbedaan yang ada antar-kamar.<sup>53</sup>

Akan tetapi, berdasarkan argumentasi yang dikemukakan oleh Montesquieu, Roger Congleton dan Strong, dasar perlunya sistem parlemen bikameral adalah (1) untuk mencegah kesalahan legislasi yang dilakukan oleh satu kamar; (2) untuk menciptakan prinsip saling mengontrol dalam parlemen, dan; (3) agar keputusan yang dibuat memperoleh dukungan mayoritas (*supermajority*) sehingga lebih dapat diterima dan stabil.<sup>54</sup> Muchammad Ali Safaat mengelaborasi lebih lanjut dengan menggabungkan argumentasi yang dikemukakan Bagir Manan dalam konteks Indonesia,<sup>55</sup> maka bertambah dengan, (4) penyederhanaan sistem perwakilan dengan menghilangkan unsur Utusan Golongan; (5) integrasi kepentingan daerah, dan; (6) legislasi lebih produktif karena dapat dilakukan oleh setiap unsur.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *Konsep Ideal Bikameral Yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia*, Laporan Kajian, Parliamentary Reform Initiatives and DPD Empowerment (PRIDE) Sekretariat Jenderal DPD bekerja sama dengan UNDP, Jakarta, 2007.

<sup>54</sup> Muchammad Ali Safaat, *Parlemen Bikameral*, *op.cit.*, hlm 113.

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, *op.cit.*, hlm 59.

<sup>56</sup> Muchammad Ali Safaat, *Parlemen Bikameral*, *op.cit.*, hlm 114.

Konstitusi telah mengatur bahwa DPD mempunyai posisi yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU tertentu sesuai dengan wewenang DPD. Apabila RUU dari DPD sebagai usul DPD, kemudian di bahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945.

DPD juga mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU tertentu sesuai dengan wewenang DPD sebagaimana dalam Pasal 22D UUD NRI 1945. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai bagian akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan tahap persetujuan.

Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD diberikan kesempatan memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.

Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan diajukan oleh fraksi di DPR. Sampai saat ini, DIM yang seharusnya diajukan oleh kelembagaan DPR bukan alat kelengkapannya menjadi praktek pada proses legislasi sejak UUD 1945 sebelum perubahan. Oleh karena itu, hal ini perlu diatur kembali bahwa praktek proses legislasi yang hanya dilakukan oleh Fraksi atau Alat

Kelengkapan DPR harus diatur sedemikian rupa bahwa bukan atas nama Fraksi atau Alat Kelengkapan ketika berhadapan dengan lembaga negara lain, seperti DPD dan Presiden. Fraksi dan Alat Kelengkapan DPR pada kesempatan tersebut harus benar-benar mewakili DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.

Mengenai kewenangan DPD ikut menyetujui RUU tidak diatur dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan menentukan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU tertentu sesuai dengan wewenang DPD dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya DPD dapat ikut membahas RUU dimaksud pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan.<sup>57</sup> Pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001, semula terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi UU, tetapi usulan tersebut ditolak.

Interpretasi terhadap Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 menegaskan bahwa pasal tersebut mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden. Sedangkan DPD tidak memiliki kewenangan memberikan persetujuan atas dasar ketentuan pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Peneliti memandang ketentuan Pasal 22D ayat (2) memiliki dasar konstitusional yang kuat, tetapi hal ini belum memiliki dasar teoritik dan filosofis yang kuat karena jika dianalisis dari perspektif struktur lembaga parlemen bikameral sebagaimana telah banyak ahli kemukakan. Struktur lembaga parlemen bikameral yang ideal harus memiliki kewenangan dan kedudukan yang seimbang dan sama-sama menjalankan fungsi sesuai dengan kamar masing-masing. Dengan demikian, DPD sepatutnya memiliki kewenangan ikut memberikan persetujuan terhadap RUU tertentu sebagaimana telah ditentukan oleh konstitusi.

---

<sup>57</sup> Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi UU, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU.

### 3. Konsep Hubungan Mekanisme Kerja Yang Harmonis Antara DPD Dan DPR Dalam Struktur Parlemen Bikameral.

Mekanisme hubungan kerja dalam konsep bikameral terdiri dari dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Parlemen unikameral pada umumnya cocok dengan negara kesatuan dengan penduduk yang homogen atau dengan kata lain jumlah penduduknya sedikit. Sedangkan parlemen bikameral lebih cocok dan hidup pada negara sistem pemerintahan federal, namun tidak menutup kemungkinan juga negara kesatuan (*unity*) tetap dapat menggunakan sistem parlemen yang bikameral.

Hubungan antar-kamar dapat ditentukan oleh tiga aspek yang digagas oleh Arend Lijphart.<sup>58</sup> Pertama, *the first important aspect is the formal constitutional power that the two chambers have*. Pola hubungan dalam aspek ini adalah kamar kedua cenderung merupakan subordinat kamar pertama. Artinya, bila kamar kedua memberikan pandangan *negative veto* maka kamar yang lebih tinggi akan kerap mengabaikan pertimbangan ini. Pola hubungan ini terjadi pada DPD sebelum adanya putusan MK No. 92/PUU-X/2012, dalam mekanisme memberikan pertimbangan terhadap suatu RUU tentang daerah yang diusulkan Presiden atau DPR dimana pertimbangan DPD kerap diabaikan atau tidak ditindak lanjuti oleh DPR atau Presiden.

Kedua, *the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection*. Lijpart mengemukakan bahwa semua kamar pertama dipilih secara langsung sebagian besar kamar kedua tidak dipilih secara langsung sehingga kamar yang tidak dipilih secara langsung akan mengalami *lack democratic legitimacy*. Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua sebagaimana sejalan dengan ketentuan UUD NRI 1945 terhadap komposisi anggota DPD dapat menjadi kompensasi guna meningkatkan kekuasaan karena pembatasan yang dilakukan. Hal ini karena legitimasi yang didapat dengan cara pemilihan, sistem bikameral diklasifikasikan menjadi *symmetrical* atau *asymmetrical* yang dikatakan oleh Lijpart bahwa *symmetrical chambers are those with equal or only*

---

<sup>58</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1999, hlm 111-123.

*moderately unequal constitutional power and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respects.*

Ketiga, *the crucial different between the two chambers of bicameral legislature is that the second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresented certain minorities.* Dalam hal ini, perbedaan komposisi kamar disebut bikameral *incongruent*. Pada kamar kedua digunakan pada kamar federal untuk mewakili unit-unit komponen yang lebih kecil dalam federasi.

Uraian di atas dapat ditarik dalam kaitannya sistem penerapan bikameral di negara federal dan kesatuan, di dasarkan pada penelitian Arend Lijphart yang telah dilakukan oleh sebagai berikut:<sup>59</sup>

1. Semua negara federal memiliki dua majelis;
2. Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih unikameral dan sebagian lagi bikameral;
3. Sebagian besar negara dengan jumlah penduduk yang besar memiliki dua majelis: demikian pula sebagian besar negara yang memiliki wilayah luas memiliki dua majelis.

Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislatif. Hasil dari kesenjangan representasi di majelis kedua amat bervariasi di dalam berbagai sistem di dunia.

Untuk pembagian parlemen hanya dikenal dua bagian kamar, sebagai kamar parlemen yang merancang dan membuat legislasi. Meskipun negara itu terdiri dari tiga kamar, seperti di Indonesia, tetapi pada dasarnya di dominasi oleh dua kamar majelis yang memiliki kekuatan tertinggi dalam mensahkan undang-undang.

Sistem parlemen bikameral digunakan untuk menganalisis negara yang menggunakan dua kamar majelis dalam parlemennya, yang terdiri dari kamar pertama (*first chambers*) dan kamar kedua (*second chamber*) yang biasanya mewakili kamar dari perwakilan teritorial. Di negara Amerika Serikat kamar kedua diwakili oleh senat, dianggap sebagai majelis tinggi (*upper chambers*). Dalam konsep bikameral

---

<sup>59</sup>*Ibid*

terdapatnya wakil “orang dan ruang” dalam suatu parlemen yang diwujudkan dalam suatu lembaga baik untuk wakil orang maupun wakil ruang.

Konsep membangun hubungan kerja yang harmonis antara DPD dan DPR sebenarnya pernah dibicarakan dalam pembicaraan antara pimpinan DPD dan DPR periode 2004-2009. Hasil pembicaraan tersebut menyepakati dibentuk Tim Kerja Bersama yang disebut dengan Tim 25. Keanggotaan tim ini terdiri dari 14 orang anggota DPR dan 11 orang anggota DPD yang diketuai oleh Wakil Ketua DPR. Tim 11 DPD dipimpin oleh Wakil Ketua DPD (Irman Gusman, saat itu), telah menghasilkan suatu konsep hubungan kerja yang harmonis antara kedua lembaga tersebut. Konsep tersebut berisi usulan DPD dalam rangka menyinergikan dan mengoptimalkan pelaksanaan tugas kedua lembaga. Namun hingga berakhirnya periode keanggotaan 2004-2009, Tim 25 tidak pernah bertemu guna membicarakan mekanisme kerja kedua lembaga, meskipun telah didorong terus oleh DPD.

Penelitian oleh I Wayan Sudirta<sup>60</sup> menunjukkan bahwa hubungan kerja DPD dan DPR pada periode 2004-2009 memiliki dinamika sendiri; *Pertama*, 20 RUU yang telah disampaikan DPD kepada DPR tidak pernah ada tindak lanjut. Bahkan tidak ada keterangan DPD terkait dengan RUU dari DPD tersebut; *Kedua*, dalam pembahasandengan DPR. Interaksi DPD dengan DPR sangat minim, semisal dalam pembahasan Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPD diundang untuk memberikan pendapatnya. Setelah DPD menyampaikan pandangannya, rapat kemudian diskors untuk mempersilahkan DPD meninggalkan ruang rapat. Sebagai contoh, DPR mengirim surat kepada DPD, agar DPD menyampaikan Pandangan dan Pendapat tentang Perfilman pada tanggal 10 September 2009. Selanjutnya, DPD melalui Keputusan DPD No. 30/DPD/2009 menyampaikan secara tertulis kepada DPR tanggal 15 September 2009. Akan tetapi, RUU-nya sendiri telah disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009. *Ketiga*, beberapa pembahasan RUU pada periode 2004-2009 sama

---

<sup>60</sup> Pandangan I Wayan Sudirta, dalam persidangan 19 Desember 2012 di Mahkamah Konstitusi dalam perkara dengan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, op.cit. hlm 43-44.

sekali tidak melibatkan DPD, seperti pembahasan UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. *Keempat, constrain* waktu penyampaian pemberitahuan DPR kepada DPD dalam rangka pembahasan. Surat DPR ke DPD disampaikan DPR dalam waktu yang mepet antara 1 sampai 3 hari.

Mekanisme kerja DPR dan DPR perlu diatur rinci dalam undang-undang, tidak diatur dalam mekanisme tata tertib DPR, karena menyangkut hubungan kelembagaan. Sejak awal kehadirannya, DPD harus memiliki kesepakatan dan kesepakatan mengenai cara kerja pengajuan dan pembahasan undang-undang yang berkaitan dengan wewenang DPD.

Jika di dibandingkan dengan mekanisme kerja pada sistem bikameral murni (*pure bicameralism* atau *strong bicamealism*), dimana struktur parlemen tersebut memiliki dua kamar atau majelis yaitu kamar pertama atau majelis rendah dan kamar kedua atau majelis tinggi. Penamaan demikian, tidak secara otomatis menunjukkan derajat atau tingkat kewenangan. Kamar pertama merupakan kamar perwakilan rakyat yang diwakilkan melalui partai politik dalam parlemen, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan tertentu atau khusus yang biasanya digunakan untuk perwakilan teritorial, fungsional, kelas sosial, etnis dan sebagainya sesuai kehendak konstitusi. Kamar kedua juga dapat dinamakan sebagai *Senate*. Pada parlemen Indonesia kamar pertama dapat dipadankan dengan DPR, sebaliknya kamar kedua yaitu DPD.

Pada sistem bikameral murni tersebut, DPD dan DPR akan sama-sama mempunyai fungsi setara dan setingkat di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam sistem ini, sebagian RUU sesuai dengan wewenang DPD memerlukan pembahasan dan persetujuan kedua kamar tersebut. Walaupun sistem bikameral sendiri bervariasi dalam negara federal dan kesatuan, tetapi prinsip-prinsip yang dianut relatif sama, yaitu DPR atau *lower house* bekerja sama konstituen nasional atau federal, sedangkan DPD atau *upper house* bekerja untuk konstituen daerah.<sup>61</sup> Dalam sistem bikameral murni, DPD atau *upper*

---

<sup>61</sup> Luse Lusmiaty, *Hubungan DPD dan DPR dalam Fungsi Legislasi Menurut Sistem Ketatanegaraan RI*, Artikel Online, diakses 5 Mei 2015.

*house* memiliki kewenangan mem-*veto* atau menolak RUU tertentu yang diajukan oleh DPR dan/atau Presiden. Walaupun *veto* atau penolakan tersebut dapat gugur apabila *upper house* bisa mencapai mayoritas minimum atau maksimum untuk diajukan kembali.

Dalam rangka menuju bikameralisme yang ideal dan harmonis, harus berintegrasi antara strong *bicameralism* dengan *likely "bicameralism"*. Kongres di Amerika Serikat sebagai salah satu contoh nyata dari perpaduan ideal tersebut, yang mana House of Representatives-nya berbagi kewenangan dan saling kontrol dengan senat untuk melaksanakan fungsi parlemen, tetapi tidak sampai saling menjegal. Unsur-unsur kongresnya-pun terjaga dengan memadukan antara sistem kepartaian di *House of Representatives* dan representasi bagian di senat.

Di negara Indonesia sendiri yang terjadi saat ini, pasca-amandemen UUD NRI 1945, jika dikatakan kita menganut bikameral. Nampaknya, dengan melihat fungsi DPD sebagai kamar kedua (*second chamber*) atas perwakilan territorial, hanya dapat mengajukan usulan rancangan undang-undang, memberikan pertimbangan kepada DPR atas perancangan undang-undang.

Berdasarkan tugas dan fungsi dari DPD, dapat dikatakan kamar tambahan (yang posisinya lemah) dibandingkan tugas dan kewenangan DPR itu sendiri, sebagaimana ditegaskan dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian negara Indonesia berada pada tingkatan *weak bicameralism*, walaupun secara komposisi unsur parlemennya berbeda (ada yang dari perwakilan partai politik, dan ada yang berasal dari representasi territorial). Sehingga salah satu alasan mengapa negara menganut sistem bikameral ini adalah adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif. Harapannya dalam konsep hubungan mekanisme kerja yang harmonis antara DPD dan DPR RI dalam struktur parlemen saling sinergi dalam kontek pembangunan hukum di Indonesia.

#### 4. Konsep Transformasi Kedudukan DPD Menjadi Kamar Kedua Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sesuai Dengan Prinsip Yang Dianut Sila Keempat Pancasila

Keberadaan DPD merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokrasi dan mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Proses demokrasi terkait erat dengan penataan kehidupan politik dan organisasi kenegaraan dalam konstitusi sehingga tidak lagi dapat memunculkan atau digunakan oleh kekuasaan yang otoriter.<sup>62</sup> Demokratis dipaparkan sebagai berikut:<sup>63</sup>

- a. Terwujudnya keseimbangan kekuasaan antara lembaga penyelenggara negara dan hubungan kekuasaan antara pemerintah nasional dan daerah;
- b. Memperkuat partisipasi politik sebagai perwujudan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, efektivitas, peran dan fungsi partai politik dan kontrol sosial masyarakat yang semakin meluas;
- c. Berkembangnya organisasi sosial, organisasi masyarakat, dan organisasi politik yang bersifat terbuka;
- d. Terwujudnya mekanisme kontrol di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara;
- e. Berkembangnya budaya demokrasi: transparansi, akuntabilitas, jujur, sportif, menghargai perbedaan;
- f. Berkembangnya sistem kepemimpinan yang egaliter dan rasional.

Perihal lain tentang demokrasi yang didasarkan pada sila keempat Pancasila sangat terikat dengan hubungan antara pusat dan daerah. Upaya untuk menjaga integrasi nasional dapat dilakukan dengan memberikan ruang kepada daerah untuk ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui utusan daerah yang dibentuk menjadi lembaga tersendiri. Utusan daerah sesungguhnya telah menjadi bagian dalam sistem ketatanegaraan

---

<sup>62</sup> Baca Visi Indonesia 2020 yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Visi Indonesia 2020 adalah “terwujudnya masyarakat Indonesia yang religius, manusiawi, bersatu, demokrasi, adil, sejahtera, maju, mandiri, serta baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara.

<sup>63</sup>*Ibid.*

Indonesia sebagai bagian dari anggota MPR, dalam arti DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial atau keterwakilan daerah.<sup>64</sup>

I Dewa Gede Palguna dalam kapasitas sebagai Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, mengatakan bahwa:<sup>65</sup>

Pembentukan DPD – dengan sejumlah wewenang yang diberikan kepadanya, yang nanti akan dijelaskan pada uraian berikutnya – adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri akan kehilangan argumentasi rasionalnya.

Pembentukan DPD untuk menjaga NKRI juga dikemukakan oleh A.M. Lutfi sebagai berikut:<sup>66</sup>

... demikian juga hanya dengan DPD, DPD ini adalah satu cara untuk menjaga NKRI kita dengan memberikan keadilan, dan hak yang pantas pada daerah-daerah untuk mengatur dirinya dan ikut terlibat dalam keputusan-keputusan nasional.

Jacob Tobing, anggota Komisi A pada Sidang Tahunan MPR 2001, dalam Rapat ke-5 Komisi A Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, tanggal 8 November 2001 menyatakan pula:<sup>67</sup>

Berikutnya adalah mengenai halaman 12 mengenai DPD jadi ini adalah bukan untuk mewakili daerah dalam arti kata daerah untuk mempunyai kedaulatan. Tetapi adalah dalam rangka kedaulatan ada di tangan rakyat.

---

<sup>64</sup> Mohammad Fadjrul Falaakh, *Susunan dan Kedudukan DPD*, dalam Gaffar et.al, *op.cit.*, hlm 54.

<sup>65</sup> I Dewa Gede Palguna, *Susunan dan Kedudukan DPD*, dalam *ibid, op.cit.*, hlm. 62.

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm 197.

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm 195.

Keanekaragaman kita, kemajemukan kita, potensi-potensi yang begitu besar, kearifan-kearifan itu yang ingin diserap masuk dalam proses politik nasional sehingga seluruh daerah, apakah daerah kaya, miskin, jauh dekat itu mempunyai wadah mereka bersama dalam suatu wadah nasional.

Sri Soemantri Martosoewigynjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan menambahkan pula bahwa pembentukan DPD didasarkan pada dua pertimbangan pokok, yaitu (a) adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD; (b) karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.<sup>68</sup>

Konsepsi struktur parlemen bikameral sebagaimana paparan para ahli hukum dimaksudkan untuk menguatkan fungsi, tugas dan kewenangan DPD sebagai kamar kedua dalam struktur parlemen Indonesia. Dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden. Hal ini didasari bahwa DPR, DPD dan Presiden menyelenggarakan kedaulatan rakyat di bidang legislasi sebagaimana dimaksud dalam konstitusi. Dalam sistem konstitusional, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga diatur dan dirinci sedemikian rupa dan saling mengimbangi dan membatasi antara satu dan yang lainnya berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945. Sistem demikian membawa konsekuensi konstitusional pada tingkat penerapan dan penyelenggaraan kekuasaan negara, antara lain, terhadap struktur, mekanisme dan hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.

Konsepsi ini sejalan pula dengan *original intent* (kehendak awal) prinsip-prinsip dalam sila keempat Pancasila, yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/

---

<sup>68</sup> Sri Soemantri M. dan Mochamad Isnaeni Ramdhan, *Perihlm DPD dalam Perspektif Ketatanegaraan*, dalam Gaffar, *op.cit.*, hlm 32.

perwakilan”. Dalam pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD NRI 1945, disebutkan bahwa kedaulatan itu berdasarkan atas “kerakyatan” dan “pemusyawaratan” (kekeluargaan). Lebih lanjut, Moh. Hatta menegaskan bahwa demokrasi Indonesia mengandung ciri “hikmat/kebijaksanaan”. Yudi Latif mengemukakan dalam orientasi etis makna dari nilai hikmat kebijaksanaan tersebut dihidupkan melalui daya rasionalitas, kearifan konsensual, dan komitmen keadilan yang dapat menghadirkan suatu toleransi dan sintesis yang positif sekaligus dapat mencegah kekuasaan dikendalikan oleh “mayorokasi” dan “minorokrasi”.<sup>69</sup>

Makna “hikmat/kebijaksanaan” juga mengandung konsep *checks and balances* antar lembaga negara karena dalam demokrasi permusyawaratan, suatu keputusan politik dikatakan benar jika memenuhi setidaknya empat persyaratan.<sup>70</sup> *Pertama*, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan; *Kedua*, didedikasikan bagi kepentingan bagi kepentingan banyak orang, bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan; *Ketiga*, berorientasi jauh ke depan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif); *Keempat*, bersifat imparial, dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak (minoritas sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal dikte-dikte minoritas elite penguasa dan pengusaha serta klaim-klaim mayoritas.<sup>71</sup>

Orientasi etis ‘hikmat/kebijaksanaan’ juga mensyaratkan adanya wawasan pengetahuan yang mendalam yang mengatasi ruang dan waktu tentang materi yang dimusyawarahkan. Melalui hikmah itulah, mereka yang mewakili rakyat dapat merasakan, menyelami, dan mengetahui apa yang dipikirkan rakyat untuk kemudian diambil keputusan yang bijaksana yang membawa republik ini pada keadaan yang lebih baik.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna, op.cit.*, hlm. 478.

<sup>70</sup> *Ibid.*,

<sup>71</sup> *Ibid.*,

<sup>72</sup> *Ibid.*,

Pandangan sejumlah ahli<sup>73</sup> bahwa lembaga MPR dalam praktek ketatanegaraan hanya dalam bentuk *joint session* atau ‘Majelis Nasional’. Hal ini sesuai dengan praktek struktur parlemen bikameral di sejumlah negara penganut paham demokrasi, seperti pada parlemen Inggris dan Amerika Serikat. Gagasan rekonstruksi tersebut memiliki landasan teoritik dan filosofis yang diserap dari rumusan sila keempat Pancasila dan alinea keempat UUD NRI 1945, yaitu ‘...dan kerakyatanyang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan...’ (garis bawah oleh penulis).

Nilai dari prinsip tersebut menempatkan esensi demokrasi musyawarah yang didasarkan pada musyawarah kolektif dan prosedur pengambilan keputusan yang terbuka dan efektif sebagaimana esensi dari nilai hikmat kebijaksanaan. Mencermati dari perspektif historis, *the founding fathers* ketika memperdebatkan tentang bangunan negara telah menyadari bahwa sistem representasi politik seperti yang berlaku bagi anggota DPR mengandung kelemahan yaitu hanya berbasis pada partai politik. Untuk itu, gagasan yang dibangun sejalan dengan prinsip sila keempat adalah perimbangan antara representasi politik (partai politik) dengan representasi fungsional yang berunsurkan perwakilan daerah dan golongan-golongan yang tidak terwakili dalam partai politik. Hal ini ditegaskan dalam UUD 1945 sebelum perubahan bahwa MPR terdiri dari DPR dan utusan golongan. Hal ini menjadi fondasi membangun konsepsi transformasi memperkuat kedudukan dan kewenangan DPD sebagai saluran perwakilan alternatif yang harus diposisikan seimbang dan sejajar dengan lembaga negara lain, khususnya dalam parlemen Indonesia.

Jimly Asshiddiqie<sup>74</sup> mengemukakan bahwa bagi para anggota DPD, kewenangan-kewenangan yang dirumuskan dalam UUD NRI 1945 tentu kurang memadai. Apalagi dalam pengalaman selama lima tahun DPD periode 2004-2009, telah ternyata bahwa keberadaan lembaga DPD ini terasa kurang banyak gunanya dalam dinamika sistem ketatanegaraan dalam kenyataan praktik. Karena itulah, muncul aspirasi

---

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, Fatmawati, dan Jumadi dalam tulisan/publikasi masing-masing sebagaimana peneliti telah kutip.

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan Dan Permasyarakatan Rakyat Tingkat Pusat, op.cit.*, hlm 13.

untuk mengadakan (i) Perubahan Kelima UUD 1945, dan/atau setidaknya (ii) Perubahan UU tentang Susduk yang dapat memperkuat kedudukan dan peranan DPD dalam praktik. Namun demikian, ide ini kandas, dikarenakan tidak berhasil meyakinkan para anggota DPR untuk berbagi peran dengan DPD dalam setiap pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, di masa yang akan datang, meskipun memang disadari perlunya dilakukan Perubahan Kelima UUD 1945, tetapi inisiatif untuk itu sebaiknya tidak datang dari kalangan DPD, melainkan haruslah datang dari partai-partai politik yang duduk di DPR.

Dari segi etika, juga kurang elok jikalau inisiatif itu datang dari DPD, karena para calon anggota DPD sendiri sebelum terpilih menjadi anggota DPD sudah mengetahui persis bahwa yang harus dilakukan oleh DPD adalah sebagaimana yang sudah diatur dalam UUD 1945 yang sekarang. Mengapa mau menjadi anggota DPD jika sejak sebelumnya sudah mengetahui bahwa kedudukan dan peranan DPD itu memang tidak sekuat yang diharapkan? Jika sesudah terpilih baru mempersoalkan kedudukan DPD yang lemah, akan mudah nampak dari luar bahwa para anggota DPD hanya berusaha memperbesar kekuasaan sendiri, bukan berpikir tentang nasib rakyat di daerah-daerah.<sup>75</sup>

Ada beberapa hal yang dapat dilakukan untuk memperkuat atau menempatkan diri sebagai lembaga yang penting dalam sistem ketatanegaraan kita pada periode 2009-2014 yang akan datang.<sup>76</sup> *Pertama*, berikan dukungan kepada ide Perubahan Kelima UUD 1945 yang datang dari partai-partai politik yang berkuasa; *Kedua*, tingkatkan kinerja dengan *'high profile'* di segala bidang di mata publik; *Ketiga*, setiap anggota DPD sebaiknya mengalihkan sasaran kritik, bukan kepada DPR yang merasa disaingi oleh DPD, tetapi justru aktif dan kritis terhadap jalannya pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. DPR harus diperlakukan sebagai partner, bukan saingan. *Keempat*, perjuangkan melalui undang-undang susduk agar pimpinan MPR dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD. Misalnya, Ketua DPR adalah Ketua MPR, sedangkan Ketua DPD sebagai Wakil

---

<sup>75</sup>*Ibid.*

<sup>76</sup>*Ibid.*

Ketua MPR. Adakan dialog-dialog dan lobi-lobi informal dan tertutup dengan pimpinan partai-partai politik mengenai kemungkinan peningkatan kedudukan DPD di masa yang akan datang. Namun demikian, pendekatan-pendekatan semacam ini jangan memberikan kesan kepada publik bahwa inisiatif untuk memperbesar kekuasaan datang dari kalangan DPD sendiri. Kelima, dan hal-hal lain yang dapat didiskusikan bersama, sehingga kinerja DPD dapat berjalan lebih efektif dan dirasakan kebergunaannya dalam sistem politik dan ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945.

Gagasan menguatkan sistem parlemen bikameral di struktur parlemen Indonesia digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti yang ada di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD), dan *House of Representative* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di Amerika Serikat kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan *Congress*. Salah satu konsekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPD dan DPR), perlu nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti *Congress* tersebut. Di Kerajaan Belanda wadah badan perwakilan adalah *Staten Generaal* yang terdiri dari *de Eerste Kamer* (perwakilan dari daerah) dan *de Tweede Kamer* (perwakilan seluruh rakyat). Di Inggris, badan perwakilan bernama *Parliament* yang terdiri dari *House of Lords* (perwakilan golongan) dan *House of Commons* (perwakilan seluruh rakyat).

Badan perwakilan dua kamar di Indonesia hasil perubahan UUD 1945 tetap menggunakan nama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai sistem dua kamar, maka MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan yang memiliki lingkungan wewenang sendiri.<sup>77</sup> Wewenang MPR sepatutnya hanya melekat pada wewenang DPR dan DPD, atau seperti UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar, yang ditentukan adalah wewenang *Congress*, *Parliament*, *Staten Generaal* yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya.

---

<sup>77</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 baru*, Yogyakarta: UII Press, hlm 60-61.

Gagasan memperkuat kedudukan DPD dalam struktur parlemen bikameral diwujudkan dengan: *pertama*, mengubah ketentuan UUD NRI 1945 tentang kedudukan MPR yang merupakan lingkungan jabatan tersendiri dan mencabut wewenang sendiri MPR di luar wewenang DPR dan DPD. *Kedua*, mengubah ketentuan Pasal 22D UUD NRI 1945 yang menegaskan DPD sebagai badan komplementer DPR. *Ketiga*, memberi kewenangan legislasi penuh kepada DPD terhadap RUU mengenai hubungan pusat dan daerah, serta RUU tertentu sebagaimana dimiliki DPD sesuai dengan UUD NRI 1945.

Transformasi kedudukan, fungsi dan tugas DPD mengarah pada konsep *checks and balances*, antara lain, dalam dimensi keterwakilan aspirasi rakyat. Kehadiran DPD memperkuat penyaluran aspirasi daerah di pusat. Hal ini diharapkan dapat menciptakan keseimbangan ekonomi dan politik yang lebih adil dan egaliter antara pusat dan daerah.<sup>78</sup> Artinya, transformasi parlemen Indonesia merefleksikan reformasi struktural yaitu lembaga perwakilan dibagi menjadi dua kamar: DPR yang mewakili kepentingan partai-partai dengan DPD mewakili daerah yang diwakilinya.

---

<sup>78</sup> Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta: Rajawali Press, 2008, hlm 11.

## Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara, Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010.
- Dwi Purnomowati, Eni, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Pres.
- Effendi Yusuf, Slamet, dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta:Pustaka Indonesia satu, 2000.
- Fajrul Falaakh, Mohammad, Sususan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, dalam Gaffar Janedri M et al. (ed) *Dewan Perwakilan Daerah dalam Ketatanegaraan Republik Sistem Indonesia*, Jakarta; kerjasama Sekretariat jenderal MPR dengan UNDP, 2003
- Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara)*, Jakarta: UI Press, 2010.
- Garner, Bryan A, (Ed.), *Blak's Law Dictionary*, 7th Edition, ST. Paul Mn, West Group, 1999.
- Gusman, Irman, *Dari Daerah Untuk Bangsa*, Penyunting: Tony Hasyim dan Iwan Koswadi, Jakarta, 2004.
- Isra, Saldi, dan Zainal Arifin Mochtar, *Konsep Ideal Bikameral yang Sesuai dengan Keadaan dan Pemerintahan Demokratis di Indonesia*, Laporan Kajian, Parliamentary Reform Initiative and DPD Empowerment (PRIDE), Sekretariat Jenderal DPD bekerja sama dengan UNDP, Jakarta, 2007.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historisita, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta, PT. Gramedia Indonesia, Juni 2011.

- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven and London, 1984.
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Bandung, November 2001.
- \_\_\_\_\_, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FHUII Press, 2003.
- \_\_\_\_\_, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta. 2005.
- \_\_\_\_\_, *Membedah UUD 1945*, Moh Fadli (Ed.), Universitas Brawijaya Press, Malang, 2012.
- Siahaan, Pataniari, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Konpress, 2012.
- Singka Subekti, Valina, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta: Rajawali Press, 2008.
- Sri Soemantri dan Bintang R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945)*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan), 1993.
- Sri Soemantri dan Bintang R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia (30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945)*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan), 1993.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*, (London: Sidwick & Jackson, 1963)
- Susanti, Bivitri, *et.al, Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2000.
- Thaib, Dahlan, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, UAD Press, Yogyakarta, 2006.
- 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 dan  
DPRD

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan  
DPRD

# PENGUATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI WUJUD REPRESENTASI KEBHINNEKAAN DALAM NKRI

Herman Kadir

## Abstrak

EKSISTENSI Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari gagasan kedaulatan rakyat di zaman pergerakan yang didorong oleh semangat kuat anti individualisme, liberalisme, dan kapitalisme, serta semangat menolak ideologi komunisme dan fasisme. Praktek kedaulatan rakyat atau demokrasi di Indonesia didasarkan pada prinsip keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme. Adapun struktur atau organisasi kedaulatan rakyat yang dikehendaki pada awal berdirinya Republik Indonesia adalah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, serta seluruh daerah mempunyai wakil di MPR. MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat kemudian mengalami perubahan signifikan dan fundamental setelah dilakukan amandemen terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. MPR hanya terdiri DPR dan DPD atau mewujudkan dalam *political representatives* dan *regional representatives* yang dipilih melalui pemilihan umum. Posisi DPD sangat strategis dalam konteks ketatanegaraan, karena itu ide penguatan DPD secara kelembagaan menjadi keharusan dalam kerangka penguatan sistem kontrol atau pengawasan serta pembentukan undang-undang, melalui perubahan UU MD3 maupun amandemen UUD Negara RI Tahun 1945. Dibutuhkan *political will* atau kemauan politik yang sama antara DPD dan DPR untuk memperluas dan memperbesar kewenangan DPD, hal mana merupakan sesuatu yang harus diperjuangkan.

Kata Kunci : Kedaulatan rakyat, prinsip keseimbangan, MPR, DPR, DPD, struktur bikameral, penguatan, keterwakilan daerah, amandemen, otonomi, desentralisasi, keadilan, dan kebhinekaan.

## **Abstract**

*THE existence of Indonesian Regional Representatives Council can not be separated from the idea of sovereignty of the people in the days of the movement driven by a strong spirit of anti-individualism, liberalism, and capitalism, as well as the spirit of rejecting the ideology of communism and fascism. The practice of popular sovereignty or democracy in Indonesia is based on the principle of balance between individualism and collectivism. The structure or organization of the people's welfare desired at the beginning of the founding of the Republic of Indonesia is that all the people, all groups, and all regions have representatives in the MPR. MPR as a people's representative body then undergoes a significant and fundamental change after the amendment to the State Constitution of 1945. MPR RI consists only of DPR and DPD or embodied in the regional political representatives and representatives elected by universal suffrage. DPD is very strategic position in the constitutional context, because it is the idea of strengthening the institutional DPD becomes necessary within the framework of strengthening the control or supervision systems and the establishment of law, through law changes or amendments MD3 RI State Constitution of 1945. It takes political will or the same political will Between DPD and DPR to expand and enlarge the authority of DPD, which is something to be striven for.*

*Keywords: Popular sovereignty, the principle of balance, MPR, DPR, DPD, bicameral structure, strengthening, regional representation, amendment, autonomy, decentralization, justice, and diversity.*

## **Pendahuluan**

Bahasan mengenai eksistensi Dewan Perwakilan Daerah dalam konteks ketatanegaraan tidak dapat dilepaskan dari gagasan kedaulatan rakyat yang hendak diterapkan di Indonesia. Diskursus mengenai konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi sendiri telah berkembang sejak zaman pergerakan. Ide-ide penting mengenai bagaimana seyogyanya prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi itu dilaksanakan telah menjadi dialog sehari-hari para tokoh pergerakan. Dalam berbagai kesempatan salah seorang proklamator kemerdekaan Republik Indonesia, Moh. Hatta cenderung menggunakan istilah kedaulatan rakyat, sedangkan Sukarno dianggap sebagai tokoh yang mula-mula mengelaborasi istilah demokrasi sebagai istilah lain dari

kedaulatan rakyat di antara para tokoh pergerakan. Terlepas dari perbedaan penggunaan istilah, pokok pikiran penting mengenai gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi tersebut kemudian pada saat penyusunan UUD disepakati untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar (UUD Negara RI Tahun 1945).

Baik Sukarno maupun Hatta, serta hampir semua tokoh-tokoh pergerakan saat itu menghendaki untuk diterapkannya konsep kedaulatan rakyat yang asli atau orisinal, yaitu konsep demokrasi yang khas Indonesia. Sebagaimana dipahami munculnya gagasan kedaulatan rakyat di zaman pergerakan didorong oleh semangat kuat anti individualisme, liberalisme, dan kapitalisme, sedangkan disisi lain sebagian besar tokoh pergerakan juga menolak ideologi komunisme dan fasisme. Bertolak dari kenyataan itu, para tokoh pergerakan cenderung mengidealkan praktek kedaulatan rakyat atau demokrasi yang didasarkan pada prinsip keseimbangan di antara individualisme dan kolektivisme.<sup>1</sup>

Selain itu baik Sukarno maupun Hatta serta tokoh-tokoh pergerakan yang lain ketika membahas masalah demokrasi juga tidak serta-merta hanya berpijak pada konsep demokrasi politik sebagaimana berkembang dan menjadi praktek negara-negara Barat saat itu, atau sebaliknya hanya berkonsentrasi pada masalah demokrasi ekonomi sebagaimana yang berkembang di negara-negara komunis. Demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang berpijak di antara keduanya. Gagasan kedaulatan rakyat yang hendak dikembangkan oleh Hatta adalah demokrasi politik dan sekaligus ekonomi, sedangkan menurut Sukarno, demokrasi Indonesia adalah demokrasi sosial yang merupakan gabungan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.<sup>2</sup>

Bertolak dari idealisasi praktek kedaulatan rakyat atau demokrasi yang didasarkan pada prinsip keseimbangan di antara

---

<sup>1</sup> Prinsip keseimbangan di antara kolektivisme dan individualisme ini dielaborasi oleh Jimly Asshiddiqie dalam disertasinya karena adanya dua antinomy pemikiran yang diperdebatkan menjelang Indonesia merdeka. Pertama adalah antinomy antara individualism versus kolektivisme; kedua, antinomy antara gagasan asing dengan keaslian budaya lokal. Perumusan gagasan kedaulatan rakyat pada zaman pergerakan tidak dilakukan dengan cara menelan mentah-mentah pikiran yang diperoleh dari luar, tetapi tidak pula secara membabi-butu meneruskan tradisi budaya lokal yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 28.

individualisme dan kolektivisme serta sebagai ejawantah dari demokrasi sosial yang merupakan gabungan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi, maka dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia dirumuskanlah konsep kedaulatan itu dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang baru merdeka sebagai berikut: Pasal 1 ayat (2): *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”*<sup>3</sup> Adapun struktur atau pengorganisasiannya diatur dalam pasal 2 ayat (1), yaitu: *“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”*<sup>4</sup>

Rumusan tersebut kemudian dielaborasi lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 1 UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum amandemen yang tegas menyebut sebagai pokok pikiran dari kedaulatan rakyat, yang mana MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi dan dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Adapun terkait struktur atau organisasinya, dalam penjelasan Pasal 2 UUD Negara RI Tahun 1945 sebelum amandemen tegas disebutkan bahwa: *“Maksudnya ialah, supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Yang disebut “golongan-golongan” adalah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistim koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan ekonomi.”*<sup>5</sup>

Rumusan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 berikut penjelasan di atas, serta risalah singkat mengenai diskursus kedaulatan rakyat pada zaman pergerakan sengaja ditampilkan untuk dapat dijadikan sebagai bahan refleksi terkait

---

<sup>3</sup> Lihat, *UUD Negara RI Tahun 1945* dalam Berita Republik Indonesia, Tahun II No.7 tertanggal 15 Februari 1946.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Pidato Soepomo yang dimuat dalam Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, 28 Mei - 2 Agustus 1945, lihat dalam Safroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, Edisi keempat, cet. 1, (Jakarta: Sekretariat Negara, 1998), hal. 423.

dengan munculnya gagasan penguatan Dewan Perwakilan Daerah pada konteks ketatanegaraan masa kini, setelah dilakukannya amandemen terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 sekitar lima belas tahun silam.<sup>6</sup> Terutama jika dikaitkan dengan perlunya penguatan Dewan Perwakilan Daerah dalam konteks pelaksanaan demokrasi ekonomi serta pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi ekonomi sebagaimana dikehendaki oleh para pendiri bangsa dahulu.

## **Struktur Bikameralisme MPR Pasca Amandemen UUD Negara RI Tahun 1945**

Sebagaimana telah diketahui, struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga perwakilan rakyat telah mengalami perubahan yang sangat signifikan dan fundamental, dimana keberadaan Utusan Golongan ditiadakan. Pada masa sebelum amandemen, struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan.<sup>7</sup> Akan tetapi setelah amandemen, komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi mengelaborasi adanya unsur Utusan Golongan. Utusan Golongan ditiadakan sehingga komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah saja.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang ada sekarang merupakan rumusan hasil perubahan ketiga (ditetapkan pada tanggal 9 November 2011) sedangkan Pasal 2 ayat (1) merupakan rumusan hasil perubahan keempat (ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002).

<sup>7</sup> Soepomo menyebutkan: "... Bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang tinggi itu tersusun atas Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan wakil-wakil dari daerah-daerah, golongan-golongan, supaya mewujudkan seluruh rakyat, ... supaya Majelis Permusyawaratan Rakyat betul-betul suatu gambar, kaca daripada rakyat", lihat rumusan-rumusan konseptual tentang MPR dalam BPUPKI dalam *Semua Harus Terwakili; Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia /PSHK, 2000).

<sup>8</sup> Banyak kalangan berbeda pendapat mengenai penghilangan unsur golongongan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Keberadaan Utusan Golongan tersebut sebenarnya sudah dipikirkan secara mendalam oleh para perumus Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Prof. Jimly Asshiddiqie sangat setuju agar keberadaan Utusan Golongan tetap dipertahankan dalam MPR. Demikian juga pendapat Hendra Nurcahyo, yang cenderung memngedepankan bahwa Utusan Golongan harus dipertahankan keberadaannya di MPR. Terlepas jika memang pola rekrutmennya yang keliru, maka pola rekrutmennya saja yang diperbaharui, tetapi tidak menghilangkan keberadaan dan keterwakilan unsur golongan sebagai salah satu komponen MPR, lihat dalam Hendra Nurcahyo, *Perwakilan Golongan di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2002), hal. iii dan 79 – 94.

Secara konsepsional, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sistem perwakilan yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*political representatives*) dan Dewan Perwakilan Daerah (*regional representatives*) yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>9</sup> Dengan struktur lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hanya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah ini, maka nampak adanya kecenderungan bahwa sistem perwakilan rakyat yang terjelma dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat ini mengarah dan menuju kepada sistem perwakilan atau parlemen bikameral atau sistem perwakilan dengan dua kamar, yakni kamar Dewan Perwakilan Rakyat di satu sisi dan kamar Dewan Perwakilan Daerah di sisi lainnya. Dengan merujuk kepada teori bikameralisme, Dewan Perwakilan Rakyat dapat disebut sebagai majelis rendah, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dapat disebut sebagai Majelis Tinggi. Majelis Rendah (Dewan Perwakilan Rakyat) adalah lembaga perwakilan yang mencerminkan representasi politik dan representasi rakyat banyak, yang dipilih melalui mekanisme pemilihan umum, sedangkan Majelis Tinggi (Dewan Perwakilan Daerah) adalah lembaga perwakilan teritorial dengan tugas menyuarakan aspirasi yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat daerah, yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.<sup>10</sup>

Selain terdapat perubahan struktur, amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 secara ketatanegaraan juga mengubah status dan kedudukan serta kewenangan-kewenangan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari aspek sistem perwakilan, sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai wujud dari lembaga perwakilan rakyat dianggap menganut sistem perwakilan unikameral (satu kamar atau satu dewan). Pasca amandemen terjadi perubahan yang signifikan, yaitu dengan diadopsinya sistem perwakilan bikameral. Artinya pasca amandemen Undang-Undang Negara RI Tahun 1945 sistem perwakilan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat menganut sistem dua kamar atau dua dewan. Dengan demikian Majelis

---

<sup>9</sup> Jilmly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI), 2002, hal. 3.

<sup>10</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hal. 79.

Permasyarakatan Rakyat pasca amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 adalah salah satu lembaga negara yang secara fundamental mengalami perubahan, baik dari susunan, fungsi maupun kedudukannya.

Secara teoritis komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 terdiri dari dua dewan. Keberadaan dua dewan ini telah mengarahkan lembaga parlemen di Indonesia menjadi lembaga perwakilan atau parlemen yang menganut sistem bikameral.

Sebagaimana dipahami, terkait teori bikameralisme di lapangan ketatanegaraan, hingga saat ini belum terdapat definisi baku tentang bikameralisme selain bahwa bikameralisme itu terdiri dari dua kamar legislatif. Bikameralisme atau sistem dua kamar atau dewan yang dianut oleh suatu negara bisa sangat beragam baik dari sisi nama, kewenangan, tugas dan fungsi serta cara pemilihan anggota-anggotanya. Patricia A. Lewis, menyebut istilah bikameral sebagai bagian dari lembaga legislatif atau lembaga yudikatif yang terdiri dari dua kamar.<sup>11</sup> Adapun secara etimologis, sesuai dengan rumusan yang tertulis dalam Kamus Inggris-Indonesia yang disusun oleh John M. Echols dan Hassan Shadily, diterangkan bahwa bikameral itu merupakan kata sifat yang artinya terdiri dari dua kamar atau dua dewan.<sup>12</sup>

Berkaitan dengan konsepsi bikameral secara umum, walaupun secara konsepsional belum ada kesamaan dan definisi baku, namun demikian dari indikator-indikator yang relevan dengan pelaksanaan bikameralisme, konsep bikameral itu secara luas telah dilaksanakan secara variatif di banyak negara. Terlepas dari tidak adanya definisi baku, satu hal yang pasti adalah adanya kecenderungan bahwa bikameralisme sebagai sebuah konsep mengenai sistem legislatif suatu negara, bersamaan dengan berkembangnya konsep tata negara modern, bikameralisme semakin banyak dianut oleh berbagai negara.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 69.

<sup>12</sup> John M Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1998), hal. 64.

Negara yang menerapkan sistem parlemen bikameral jumlahnya semakin banyak dan signifikan.<sup>13</sup>

Ada beberapa alasan mengapa bikameralisme diterapkan oleh suatu negara sebagai sistem lembaga legislatifnya. Selain karena alasan teknis, juga karena alasan politis dan sosiologis dari suatu negara yang menganutnya. Secara teknis bikameralisme merupakan sistem yang cocok bagi suatu negara yang memiliki kemajemukan dalam hal letak geografis (biasanya memiliki wilayah geografis yang luas) dan kemajemukan bangsanya. Sedangkan secara politis dan sosiologis, ada kecenderungan bahwa representasi politis dipandang tidak lagi cukup menampung aspirasi secara menyeluruh. Aspirasi daerah (region) dan suku-suku bangsa (etnis) yang beragam juga semakin mendapatkan perhatian secara sosial maupun politik. Karena itu tidak hanya aspirasi politik individu yang menuntut diakomodasi, akan tetapi kepentingan region maupun keragaman etnis juga menuntut untuk mendapatkan representasi secara proporsional dalam parlemen.

Adapun dalam prakteknya, pelaksanaan sistem legislatif bikameral didasarkan pada dua klasifikasi, yaitu klasifikasi bikameral kuat, atau sebaliknya klasifikasi bikameral lunak. Pada intinya pengklasifikasian tersebut didasarkan atas perimbangan kekuasaan atau kewenangan legislasi yang dimiliki masing-masing kamar atau dewan.<sup>14</sup> Artinya, walaupun secara teoretis bikameralisme terbagi dalam beberapa macam, namun yang paling populer adalah teori yang didasarkan kepada pelaksanaan bikameralisme kuat (*strong bicameralism*) dan bikameralisme lunak (*soft bicameralism*), sebagaimana banyak digunakan dalam praktek ketatanegaraan di berbagai negara.

---

<sup>13</sup> Dalam seri penelitian NDI yang meneliti 83 negara dengan bentuk kesatuan maupun federal dapat dilihat cerminan bentuk dan struktur legislative unikameral dan bikameral sebagai berikut:

Struktur Legislatif	Kesatuan	Federal	Jumlah
Unikameral	54	1	55
Bikameral	12	16	28
Jumlah	66	17	83

<sup>14</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Op. cit.*, hal. 75.

Bikameralisme kuat adalah sistem parlemen (lembaga perwakilan) yang memberikan kewenangan sama kuat antara kedua kamar dalam sistem lembaga perwakilan, dan saling mengimbangi satu sama lain atau sistem lembaga legislatif yang terdiri dari dua kamar atau dua dewan dimana masing-masing kamar memiliki kesetaraan dalam hal kekuasaan legislatif yang dimiliki. Harapan dari adanya bikameralisme kuat ini adalah supaya pelaksanaan *checks and balances* dalam proses legislasi dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga produk legislasi yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan menjadi lebih berkualitas dan dapat diterima masyarakat banyak.<sup>15</sup> Contoh dari pelaksanaan bikameralisme kuat ini, dapat merujuk kepada bikameralisme yang menjadi praktek negara Amerika Serikat. Dalam bikameralisme di Amerika, *Congres* Amerika Serikat merupakan lembaga legislasi bikameral yang memiliki dua kamar yaitu *Senat* dan *House of Representative*.<sup>16</sup> Kongres di Amerika Serikat tersebut dapat dipersamakan atau paling tidak mirip dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Dalam kelembagaan *Congres* Amerika Serikat yang komposisi keanggotaannya terdiri dari *House of Representative* dan *Senat*, terdapat kesamaan kedudukan dan wewenang di antara keduanya, yang mana kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan legislasi atau kewenangan sebagai pembuat undang-undang, meskipun bukan undang-undang dasar yang sifatnya merupakan konstitusi Negara. Keberadaan *Senat* dan *House of Representative* pun berada dalam posisi yang seimbang, tidak berat sebelah, dalam pengertian ketika dalam pembuatan produk legislatif kedua unsur memiliki peran yang sama. *House of Representative* dapat mengajukan rancangan undang-undang, membahas bersama *Senat* dan menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Senat*. Demikian pula sebaliknya. Kedudukan antara *Senat* dengan *House of Representative* sama kuatnya.

Namun demikian dari aspek komposisi keanggotaan atau unsur Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia dengan *Congres*

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 75, lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 186.

<sup>16</sup> Lihat istilah-istilah bikameral dalam Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, *op. cit.*, hal. 79.

Amerika Serikat, nampaknya terdapat kesamaan, dimana Majelis Permusyawaratan Rakyat juga memiliki 2 (dua) komponen keanggotaan. Dua komponen tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat yang kira-kira sama dengan *House of Representative* serta Dewan Perwakilan Daerah yang dapat disamakan dengan *Senat*. Akan tetapi Majelis Permusyawaratan rakyat bukanlah merupakan lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan sebagaimana *Senat* dan *House of Representative*. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak berwenang membentuk undang-undang, tetapi memiliki kewenangan konstitutif yaitu membentuk ataupun melakukan amandemen terhadap konstitusi.

Berbeda dengan bikameralisme kuat, sistem bikameral lemah adalah sistem parlemen yang mana dalam sistem ini tidak dilengkapi dengan pembagian kewenangan yang sama kuat antara masing-masing kamar, atau dengan kata lain, jika dibandingkan dengan sistem bikameralisme kuat, maka bikameralisme lunak merupakan sistem lembaga legislatif yang sama-sama terdiri dari dua kamar, tetapi terdapat perbedaan mendasar antara kekuasaan legislasi yang dimiliki oleh masing-masing kamar atau dewan. Perbedaan kekuasaan legislasi tersebut menyebabkan salah satu kamar atau dewan menjadi lebih dominan dari kamar atau dewan lainnya. Karena itu kemudian muncul pendapat bahwa bikameralisme lunak ini menyebabkan proses *checks and balances* untuk pembuatan produk legislatif menjadi terabaikan. Contoh negara yang menganut sistem lembaga perwakilan dengan sistem bikameralisme lunak ini antara lain adalah Inggris, Spanyol dan Austria.<sup>17</sup>

## **KEDUDUKAN DAN WEWENANG YANG TIDAK BERIMBANG ANTARA DPR DAN DPD**

### **Kedudukan dan Wewenang DPR**

Dewan Perwakilan Rakyat berkedudukan sebagai lembaga Negara, anggota-anggotanya dipilih dengan latar belakang partai politik sebagai representasi politik, sedangkan anggota Dewan

---

<sup>17</sup> National Democratic Institute, *Satu atau Dua Kamar, Pilihan antara Pola Legislatur Unikameral atau Bikameral*, Seri Penelitian Legislasi, (Jakarta: NDI, 1986), hal. 64.

Perwakilan Daerah dipilih dengan latar belakang ketokohan dari daerah sehingga dapat disebut sebagai representasi wilayah atau daerah. Kedua lembaga tersebut, baik Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah sama-sama memiliki derajat yang sama dalam hal legitimasi dari rakyat, karena sama-sama dipilih melalui pemilihan umum. Bahkan anggota Dewan Perwakilan Daerah cenderung memiliki representasi yang lebih kuat karena langsung dipilih oleh rakyat secara personal, tanpa melibatkan unsur-unsur dan representasi kepartaian dalam penentuan keanggotaan dan pemilihannya, selain juga lebih berat tantangannya mengingat segala biaya pemilihannya menjadi tanggung jawab pribadi masing-masing calon.

Selain itu, amandemen terhadap pasal-pasal menyangkut Dewan Perwakilan Rakyat memperlihatkan dengan jelas bahwa posisi, tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat demikian luasnya dibanding Dewan Perwakilan Daerah. Bahkan fungsi-fungsi yang asalnya merupakan bagaian dari eksekutif dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedemikian besarnya peran Dewan Perwakilan Rakyat, menyebabkan banyak pendapat yang muncul bahwa amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 bersifat *legislative heavy*.

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat itu sendiri terdiri dari : a) Fungsi Legislasi; b) Fungsi anggaran; dan c) Fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat tidak berdiri sendiri tetapi bersama-sama dengan pemerintah. Memang Dewan Perwakilan Rakyat memegang penuh kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi harus mendapat persetujuan bersama dari pemerintah. Demikian juga sebaliknya, pemerintah dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dan disetujui bersama.

Fungsi legislasi adalah fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kalau dibandingkan dengan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebelum amandemen, yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk undang-undang,

maka setelah dilakukannya amandemen kondisinya menjadi paradoks, menjadi berbalik. Jika sebelum amandemen Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, setelah amandemen kewenangan tersebut menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Dulu Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang saja. Inilah yang menjadi salah satu argumentasi dari sebagian kalangan yang menyebut bahwa konstitusi sekarang (Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen) bersifat *legislative heavy*.

Berkaitan dengan fungsi anggaran yang melekat kepada Dewan Perwakilan Rakyat secara kelembagaan, ini juga merupakan hal penting yang perlu dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 hasil amandemen (kedua). Fungsi ini diperlukan sebagai instrumen pengawasan yang efektif. Sebenarnya jika dikaitkan dengan fungsi pengawasan, fungsi anggaran ini merupakan fungsi derivasi dari fungsi pengawasan itu sendiri. Karena pengawasan terhadap anggaran negara merupakan hal sensitif dan paling mudah pengawasannya. Selain itu anggaran negara dimaksud harus dibuat dalam bentuk undang-undang.

Selain ketiga fungsi yang disebutkan dalam Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, sebagai representasi keterwakilan rakyat secara politik, Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki fungsi representasi, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat merupakan wakil rakyat yang juga berkewajiban mengawasi jalannya penggunaan anggaran negara.<sup>18</sup>

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa fungsi legislasi dalam hal pembuatan undang-undang, kekuasaannya melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat yang secara bersama-sama harus disetujui juga oleh pemerintah. Dalam keadaan demikian tampak seolah tidak ada perubahan jika hanya dilihat dari aspek lembaga negara mana yang berwenang sebagai legislator atau pembuat undang-undang. Karena baik menurut Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sebelum amandemen maupun Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen, kewenangannya tetap berada pada dua lembaga

---

<sup>18</sup> Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan keempat, op. cit.*, hal. 27 – 28.

tersebut, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Perbedaannya adalah dalam hal siapa yang disebut sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 kekuasaan membentuk undang-undang tersebut menjadi kewenangan Presiden, setelah amandemen kewenangan tersebut menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang tegas menentukan, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*”<sup>19</sup> Walaupun demikian keadaan tersebut sebenarnya tidak memiliki implikasi signifikan terhadap proses dan siapa saja yang menjadi legislator undang-undang.

### **Kedudukan dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah**

Sebagaimana halnya Dewan Perwakilan Rakyat, maka Dewan Perwakilan Daerah pun dipilih secara langsung. Hanya saja anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih mewakili konstituennya dari daerah dan tidak merepresentasikan partai politik. Legitimasi yang diperoleh anggota Dewan Perwakilan Daerah pun sama dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan dalam hal upaya untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak kalah berat dari Dewan Perwakilan Rakyat. Pemilihannya mensyaratkan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah harus benar-benar dikenal dan beralamat di daerah asal pemilihannya.

Menurut pasal 22C ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen (ketiga), anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>20</sup> Jadi keberadaan anggota Dewan Perwakilan Daerah lebih mencerminkan dan merepresentasikan kepentingan daerah, selain itu keterwakilannya juga tidak mencerminkan sejumlah konstituen tertentu.

Sekalipun dipilih lewat pemilihan umum, sebagaimana halnya Dewan Perwakilan Rakyat, namun kekuasaan, fungsi dan wewenang

---

<sup>19</sup> UUD 1945, Pasal 20 ayat (1) hasil perubahan pertama.

<sup>20</sup> Lihat, UUD 1945, Pasal 22C ayat (2) pasca amandemen (ketiga).

Dewan Perwakilan Daerah tidaklah sama dengan kekuasaan, fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat. Ada ketidaksetaraan antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang mana dapat dilihat dari susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah seperti diatur dalam Pasal 22C ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 hasil amandemen (ketiga). Untuk menentukan susunan dan kedudukan itu, Dewan Perwakilan Daerah sama sekali tidak memiliki kekuasaan apa-apa, mengingat setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.<sup>21</sup> Artinya, susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah bisa dikatakan ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Memang tidak secara eksplisit kedudukan Dewan Perwakilan Daerah tersebut berada di bawah Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>22</sup> Dewan Perwakilan Daerah juga memiliki kewenangan untuk ikut membahas sejumlah rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan hubungan antara pusat dan daerah sebagaimana tersebut di atas, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang (RUU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.<sup>23</sup>

Dewan Perwakilan Daerah juga dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkenaan dengan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, kemudian

---

<sup>21</sup> UUD 1945, Pasal 20 ayat (2) hasil amandemen (pertama).

<sup>22</sup> UUD 1945, Pasal 22D ayat (1) hasil amandemen (ketiga).

<sup>23</sup> UUD 1945, Pasal 22D ayat (2) hasil amandemen (ketiga).

menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.<sup>24</sup>

Mengenai pemberhentian keanggotaannya, anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.<sup>25</sup> Dengan adanya ketentuan tersebut berarti Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden bisa mengatur pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Selain itu, jika ditelaah lebih lanjut mengenai jumlah keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah, juga dapat dilihat bahwa jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah secara keseluruhan dibatasi tidak lebih dari sepertiga anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dengan komposisi keanggotaan setiap provinsi adalah sama.<sup>26</sup> Dari komposisi anggota Dewan Perwakilan Daerah dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, nampak jelas adanya ketidakberimbangan. Sehingga jika Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang dan memutuskan sesuatu agenda tertentu dalam pengambilan keputusannya tidak dengan musyawarah mufakat, melainkan dengan cara pengambilan suara atau voting, sementara pada kondisi tertentu ada sentimen dikotomis antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah, maka suara yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah akan kalah oleh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian bisa diartikan bahwa Dewan Perwakilan Daerah kedudukannya lebih lemah dari Dewan Perwakilan Rakyat. Walaupun sesungguhnya setelah di Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adalah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, bukan institusi dalam institusi. Secara teoretis tidak ada dikotomi antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang ada adalah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen telah mengadopsi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah, yang derajat dan representasi keterwakilannya berbeda dengan derajat dan representasi keterwakilan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi tersebut disebabkan karena anggota

---

<sup>24</sup> UUD 1945, Pasal 22D ayat (3) hasil amandemen (ketiga).

<sup>25</sup> UUD 1945, Pasal 22D ayat (4) hasil perubahan (ketiga).

<sup>26</sup> UUD 1945, Pasal 22C ayat (2) hasil perubahan (ketiga).

Dewan Perwakilan Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat berdasarkan kepada ketokohnya di masing-masing daerah atau provinsi, sementara anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih secara proporsional. Dalam pemilihan secara proporsional ini, pemilih tidak secara langsung memilih orang atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan memilih partai politik yang telah menentukan para calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk mewakili daerah-daerah pemilihan tertentu menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka. Berdasarkan kepada keadaan tersebut, sebenarnya legitimasi anggota Dewan Perwakilan Daerah sangatlah kuat. Namun demikian, dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen (ketiga) tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah ternyata lebih terbatas dibandingkan dengan tugas dan wewenang yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat. Menariknya lagi, dari sisi kedudukan dan fungsinya, kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah ini juga tidak secara jelas disebutkan atau dirumuskan dalam konstitusi terutama terkait dengan fungsi legislasi. Sebagai lembaga perwakilan kewilayahan ataupun daerah yang keterwakilannya memiliki legitimasi kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, dalam kenyataannya sama sekali tidak memiliki fungsi legislasi.

Adalah benar bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah. Adalah juga benar bahwa Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan untuk ikut membahas sejumlah rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan hubungan antara pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang (RUU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, namun posisinya tetap sangat lemah karena semua RUU, bahasan, dan pertimbangan yang diberikan tetap bergantung kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Keadaan mana sangat berbeda jika dibandingkan dengan (misalnya) praktek yang berlaku di Amerika Serikat, walaupun dari sisi konsep nyaris serupa. Di Amerika Serikat, keberadaan *Senat* (DPD) dan *House of Representative* (DPR) berada dalam posisi yang seimbang, tidak berat sebelah, dalam pengertian ketika dalam pembuatan produk legislatif kedua unsur memiliki peran yang sama. *House of Representative* dapat mengajukan rancangan undang-undang, membahas bersama *Senat* dan menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Senat*. Demikian pula sebaliknya. Kedudukan antara *Senat* dengan *House of Representative* sama kuatnya.

Praktek yang ada di Amerika Serikat tentu saja tidak perlu dan tidak boleh dijiplak mentah-mentah, walaupun dapat dijadikan sebagai salah-satu sumber inspirasi, karena sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki karakteristik tersendiri. Secara historis, ruang lingkup kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yang meliputi kewenangan mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) serta ikut membahas sejumlah rancangan undang-undang (RUU) berkaitan dengan hubungan antara pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan terkait Rancangan Undang-Undang (RUU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama adalah sudah tepat, setidaknya jika bercermin dari sisi kesejarahan pada zaman pergerakan dan spirit yang tumbuh pada era sekitar proklamasi kemerdekaan berkaitan dengan munculnya gagasan implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia yang tidak semata-mata mengedepankan demokrasi politik, namun juga demokrasi ekonomi, yang mana oleh Hatta dinyatakan bahwa demokrasi ekonomi diidealkan dengan (salah satunya) adalah dengan melaksanakan prinsip desentralisasi. Bahwa sehubungan dengan itulah maka terkait rumusan kedaulatan rakyat yang dimanifestasikan dalam tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak hanya mengakomodasi kekuatan partai politik (Dewan Perwakilan Rakyat), tetapi juga mengakomodasi utusan daerah-daerah dan golongan-golongan. Akomodasi terhadap utusan daerah-daerah (Dewan Perwakilan Daerah) ini salah satunya adalah untuk memberikan jaminan terlaksananya prinsip desentralisasi dalam kerangka otonomi daerah,

sekaligus merepresentasikan keragaman-keragaman yang khas Indonesia dalam bingkai kesatuan yang majemuk.

Bilamana Dewan Perwakilan Daerah tidak diberikan wewenang untuk membentuk undang-undang, serta tidak diberikan kewenangan untuk ikut memberikan persetujuan sehubungan dengan pembentukan undang-undang mengenai hubungan antara pusat dan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta undang-undang tentang pajak, pendidikan dan agama, **maka dapatlah kiranya Dewan Perwakilan Daerah diberikan wewenang khusus untuk menolak atau memberikan veto kepada klausul-klausul tertentu yang dipandang bertentangan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, juga klausul-klausul yang merugikan atau tidak merepresentasikan kepentingan daerah, mencederai keberagaman dan kesatuan serta kebangsaan, dan utamanya jika klausul tersebut bertentangan dengan konstitusi.** Klausul yang ditolak Dewan Perwakilan Daerah tersebut harus dibahas kembali secara bersama-sama antara Dewan Perwakilan Daerah dan Pemerintah dengan melibatkan Dewan Perwakilan Daerah, setelah klausul tersebut dibahas dan diperoleh rumusan baru hasil kesepakatan bersama atas klausul dimaksud yang merepresentasikan prinsip otonomi dan desentralisasi yang adil serta selaras dengan nilai-nilai kebhinekaan, barulah suatu produk undang-undang terkait hubungan antara pusat dan daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta undang-undang tentang pajak, pendidikan dan agama dapat diundangkan dan diberlakukan.

Kritik atas lemahnya kedudukan dan wewenang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah telah begitu banyak dilontarkan banyak kalangan. Terutama berkaitan dengan kenyataan kuatnya legitimasi dari Dewan Perwakilan Daerah ini, karena pemilihannya dipilih rakyat secara langsung, sementara di sisi lain keberadaan Dewan Perwakilan Daerah ini tidak diimbangi dengan pemberian wewenang yang lebih luas. Prof. Jilmy Asshiddiqie menyebut bahwa dalam hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan dewan Perwakilan Daerah, posisi Dewan Perwakilan Daerah sangat lemah. Hal ini kemudian menimbulkan ketidakharmonisan antara Dewan

Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah yang merasa dikucilkan dan dikerdilkan.<sup>27</sup>

Kritik keras atas peran Dewan Perwakilan Daerah yang begitu lemah telah menimbulkan pemikiran agar diupayakan suatu cara sehingga Dewan Perwakilan Daerah lebih berdaya. Bahkan ada yang berpendapat kalau peranan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah terbatas hanya seperti yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen (ketiga) seperti sekarang ini, maka lebih baik Dewan Perwakilan Daerah dibubarkan saja,<sup>28</sup> karena harapan untuk terjadinya proses keseimbangan dua dewan (*check and balances*) tidak tercapai. Adanya *checks and balances* inilah yang sebenarnya dituju oleh sistem bikameral, sebagaimana yang secara struktural dianut oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.<sup>29</sup>

### **Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Mutlak Diperlukan**

Berangkat dari kondisi lemahnya kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah, maka banyak kalangan mengusulkan upaya penguatan posisi Dewan Perwakilan Daerah tersebut. Hanya saja kendalanya tidak mudah. Paling tidak harus terlebih dahulu dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Untuk dapat dilakukannya amandemen terhadap konstitusi dibutuhkan *political will* atau kemauan politik yang sama antara Dewan

---

<sup>27</sup> Ketidakharmonisan tersebut semakin meruncing setelah Dewan Perwakilan Daerah tidak dilibatkan sama sekali dalam proyek legislasi nasional (*Prolegnas*), sebagaimana tertulis dalam surat tertanggal 28 Pebruari 2005, yang dikirimkan oleh Ketua Badan Legislasi (Baleg) kepada Ketua Dewan Perwakilan Daerah. Menanggapi tidak dilibatkannya Dewan Perwakilan Daerah tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan alasan karena adanya Tata Tertib (Tatib) Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Ketua Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat, AS Hikam, sesuai dengan ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf a angka 1 Tatib DPR menyatakan “tugas Badan Legislasi adalah menginventarisasi masukan dari anggota Fraksi, Komisi, DPD dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi Keputusan Badan Legislasi”. Jelas dari Tatib DPR tersebut, Dewan Perwakilan Daerah disetarakan dengan anggota Fraksi, Komisi dan masyarakat biasa. Padahal menurut sebagian anggota Dewan Perwakilan Daerah, semestinya Tatib DPR tersebut tidak bisa diberlakukan terhadap Dewan Perwakilan Daerah.

<sup>28</sup> Bivitri Susanti, “Peran DPD Belum Optimal”, <<<http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0509/09/nas9.htm>>>, diakses tanggal 7 Nopember 2005.

<sup>29</sup> Lihat, *UUD 1945*, Pasal 2 ayat (1) hasil amandemen keempat yang tegas mengatur, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk kepentingan tersebut, tentu saja bukanlah hal yang mudah, karena hampir dipastikan, adanya kewenangan yang lebih luas pada Dewan Perwakilan Daerah akan dapat mengimbangi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga harapan akan adanya kemauan politik dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperluas dan memperbesar kewenangan Dewan Perwakilan Daerah merupakan sesuatu yang masih harus diperjuangkan.

Namun demikian, ada beberapa hal yang bisa dilakukan, yaitu upaya-upaya pemberdayaan oleh Dewan Perwakilan Daerah sendiri. Pemberdayaan ini dilakukan dengan cara memperbaiki kinerja dan membangun citra positif, sehingga dukungan dan opini positif dapat diraih. Adanya dukungan dan citra positif akan memberikan dukungan politik dari rakyat kepada Dewan Perwakilan Daerah. Dukungan luas dari masyarakat ini akan memberikan tekanan politis kepada para penyelenggara negara untuk mau memperluas kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, sehingga tercipta mekanisme *checks and balances* dalam lembaga legislatif sebagai ciri negara yang menjunjung tinggi demokrasi.

Ada beberapa alasan mengapa Dewan Perwakilan Daerah harus diperkuat eksistensinya, yang berarti akan mempertegas fungsi, wewenang, serta tugas yang diembannya.<sup>30</sup> Dari sekedar lembaga pelengkap, menjadi lembaga yang memiliki fungsi, wewenang serta tugas yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Alasan-alasan perlunya penguatan eksistensi Dewan Perwakilan Daerah tersebut adalah *pertama*, keanggotaan Dewan Perwakilan memiliki legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari kewilayahan karena telah menggunakan pola pencalonan personal. Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah tidak lagi menggunakan simbol-simbol partai yang cenderung menghasilkan calon terpilih bukan karena kecakapan pribadi, tetapi karena mampu memberikan efek positif terhadap partai saja.<sup>31</sup> *Kedua*, proses pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah melengkapai hasrat politik masyarakat berkaitan dengan alternatif untuk memilih wakil-wakilnya di

---

<sup>30</sup> Muradi, "Penguatan DPD dan Insentif Politik", <<<http://www.ri-dep.or.id/web/?op=berita&id=24>>>.

<sup>31</sup> *Ibid.*

parlemen.<sup>32</sup> Hasrat politik masyarakat yang cenderung kurang bergairah karena ulah anggota dan partai politik yang terkadang tidak aspiratif dan memaksakan calon anggota parlemen yang tidak dikenal konstituen, menjadi bergairah untuk memberikan pilihannya kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah. *Ketiga*, ada kecenderungan anggota parlemen yang mewakili populasi yang secara proporsional diajukan partai politik, terkadang tidak tanggap dan tidak peka terhadap aspirasi masyarakat pemilih serta kondisi daerah yang secara proporsional menjadi basis konstituennya.<sup>33</sup> *Keempat*, sebagai upaya untuk menyeimbangkan kekuasaan dan mengontrol kinerja Dewan Perwakilan Rakyat yang cenderung dominan dan superior, terutama pasca dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, selain juga adanya kenyataan belum optimalnya kinerja Dewan Perwakilan Rakyat di satu sisi, sementara eksistensi Dewan Perwakilan Daerah terkesan hanya sebagai pelengkap sehingga tidak terjadi proses *checks and balances*.<sup>34</sup> Di lapangan sistem ketatanegaraan modern, proses *checks and balances* menjadi unsur penting, termasuk *checks and balances* sesama lembaga perwakilan di MPR, sehingga tercipta keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, sebagaimana yang dikehendaki oleh para pendiri bangsa yang sejak semula mengedepankan prinsip-prinsip keseimbangan dalam implementasi ide dan gagasan sekitar kedaulatan rakyat atau demokrasi.<sup>35</sup> *Kelima*, adalah alasan historis terkait dengan visi para pendiri bangsa yang menghendaki dilaksanakannya gagasan kedaulatan rakyat yang tidak hanya bertumpu kepada demokrasi politik, namun juga bertumpu kepada aspek demokrasi ekonomi.

Akan tetapi, penguatan eksistensi Dewan Perwakilan Daerah ini cenderung memiliki banyak kendala. Memperkuat eksistensi Dewan Perwakilan Daerah berarti memberikan peran, fungsi dan wewenang yang sama antara Dewan Perwakilan Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat, atau setidaknya memberikan peran, fungsi dan wewenang yang lebih besar kepada Dewan Perwakilan Daerah

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Lihat*, Jimly Asshiddiqie dalam *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*.

dibandingkan yang ada saat ini. Penguatan wewenang, peran dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah memberi konsekuensi dan kencicayaan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, satu hal yang membutuhkan kekuatan politik yang sangat besar.

Untuk itu, sekali lagi dibutuhkan *political will* atau kemauan politik yang sama antara Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk dapat dilakukan perubahan konstitusi atau perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, mengingat **penguatan fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah mutlak diperlukan. Dewan Perwakilan Daerah bukan semata simbol keterwakilan daerah, tetapi wujud eksistensi keterwakilan keberagaman suku bangsa dalam bingkai NKRI sebagai penyeimbang kekuasaan partai politik. Karenanya ia perlu diberi kewenangan lebih luas di bidang legislasi, pengawasan dan anggaran yang terpisah dari kamar Dewan Perwakilan Rakyat, misalnya kewenangan untuk menolak atau memberikan veto kepada klausul-klausul tertentu yang dipandang bertentangan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, juga klausul-klausul yang merugikan atau tidak merepresentasikan kepentingan daerah, mencederai keberagaman dan kesatuan serta kebangsaan, dan utamanya jika klausul tersebut bertentangan dengan konstitusi sebagaimana telah disebut di atas.**

Secara teoretis, penguatan Dewan Perwakilan Daerah juga memiliki rujukan yang pantas untuk dipertimbangkan. Mengacu pada bikameralisme menurut Andrew S. Ellis, jelas terlihat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 tidak menganut bikameralisme murni atau bikameralisme kuat. Hal ini dapat dibuktikan dengan melihat susunan, kedudukan, serta tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat dibandingkan dengan susunan, kedudukan, serta tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Padahal dari aspek representasi dan legitimasi, Dewan Perwakilan Daerah dapat menjadi cermin dari terlaksananya konsep kedaulatan rakyat secara luas yang diidealkan oleh para pendiri bangsa dalam konteks sistem legislatif bikameral, dengan representasi dan legitimasi

sebagai berikut: 1) Secara resmi mewakili beragam pemilih, misalnya negara bagian/provinsi, etnik, wilayah atau golongan; 2) memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah dalam penyusunan undang-undang; 3) mencegah disahkannya perundang-undangan secara cacat dan ceroboh, dan; 4) adanya mekanisme pengawasan dan pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.<sup>36</sup>

## Penutup

Telah menjadi pemahaman bersama bahwa terdapat perubahan struktur kelembagaan Majelis Perwakilan rakyat setelah diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah menjadi hanya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi politis dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi wilayah. Namun demikian terdapat ketimpangan yang luar biasa antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, sehingga diperlukan langkah-langkah strategis guna memperkuat dan memberdayakan Dewan Perwakilan Daerah melalui perubahan konstitusi.

Dewan Perwakilan Daerah perlu diberi kewenangan lebih luas di bidang legislasi, pengawasan dan anggaran yang terpisah dari kamar Dewan Perwakilan Rakyat, salah satunya adalah dengan memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk menolak atau memberikan veto terhadap klausul-klausul tertentu yang dipandang bertentangan dengan prinsip-prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam proses pembentukan undang-undang, juga klausul-klausul yang merugikan atau tidak merepresentasikan kepentingan daerah, mencederai keberagaman dan kesatuan serta kebangsaan, dan utamanya jika terdapat klausul dalam suatu undang-undang yang hendak disahkan bertentangan dengan konstitusi.

---

<sup>36</sup> H. Dahlan Thaib dalam Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *op. cit.*, hal. 23.

## Daftar Pustaka

- Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2005.
- Asshiddique, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- \_\_\_\_\_. Asshiddique, Jimly. *Konstitusi & Konstitualisme di Indonesia*. Jakarta : Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. “Kedudukan DPD Sangat Lemah”. <[http:// www.Media-indonesia.com/newsprint.asp? Id=53864 &Jenis =a&cat\\_name=politik](http://www.Media-indonesia.com/newsprint.asp?Id=53864&Jenis=a&cat_name=politik)> diakses tanggal 7 Nopember 2005.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi, dkk. (ed.). *Konstitusi Indonesia*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1987.
- Bahar, Saafroedin dan Nannie Hudawati (ed.). *Risalah Sidang Badan Persiapan Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*. Cet.pertama, Edisi IV. Jakarta : Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.
- Greene, Thomas H. dkk. *Lembaga-lembaga Politik* (alih bahasa oleh Paul Rosyadi). Jakarta : IND-HILL CO, 1984.
- Indonesia. *Undang-undang Dasar 1945*. Berita Republik Indonesia, Tahun II No.7 tertanggal 15 Februari 1946.
- \_\_\_\_\_. *Undang-undang Dasar 1945*, LN Tahun 1959 No. 75.
- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet. Ke-7. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 1988.
- Lijphart, Arend. *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial*. Penyadur Ibrahim R. dkk, Jakarta: RajaGrafindo Perkasa, 1995.
- Mahendra, Yusril Ihza. *Dinamika Tata Negara*. Jakarta: Gema Insani Press, 1996.

- Muradi. “Penguatan DPD dan Insentif Politik”. <[http://www.ridep.or.id/web/?op=berita &id=24](http://www.ridep.or.id/web/?op=berita&id=24)>.
- National Democratic Institute. *Satu atau Dua Kamar, pilihan pola Badan Legislatif Unikameral dan Bikameral*. Seri penelitian legislatif. Jakarta: NDI, 1996.
- Nurtjahjo, Hendra. *Perwakilan Golongan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2002.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). *Semua Harus Terwakili; Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta : PSHK, 2000.
- Purnomowati, Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers, 2005.
- Soetono, Djoko. *Ilmu Negara (Dihimpun Oleh Harun Al Rasyid)*. Cet. Ke-2. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Susanti, Bivitri. “Peran DPD Belum Optimal”. <[http://www.suaramerdeka.com/cybernews/ harian/0509/09/nas9.htm](http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0509/09/nas9.htm)>.
- Wahjono, Padmo. *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Ilmu Negara* (Penyusun: Teuku Amir Hamzah). Cet. 3. Jakarta: Indo Hill Co., 2003.



# SISTEM BIKAMERAL EFEKTIF DAN BERIMBANG (Solusi Penguatan Kewenangan DPD RI)

John Pieris

## Abstrak

SISTEM Bikameral efektif dan berimbang merupakan tuntutan ideal dalam memberdayakan parlemen Indonesia menjadi lebih produktif dan demokratis yang terdiri atas DPR RI dan DPD RI. Dengan sistem ini maka demokrasi bisa dibangun di atas landasan yang kuat. Nilai demokrasi itu lebih mengedepankan kesetaraan atau kesederajatan antar kamar DPR RI dan DPD RI. Intinya adalah musyawarah dan mufakat, bukan saling mengkooptasi atau menghegemoni di antara kedua kamar itu. Karena itu bangunan prolegnas harus dikonstruksikan untuk memadukan kepentingan politik nasional yang diemban DPR RI dan kepentingan (aspirasi) daerah-daerah yang diemban DPD RI. Kedua kepentingan ini harus berjalan terpadu dan serempak karena kepentingan nasional adalah kepentingan daerah-daerah dan kepentingan daerah-daerah adalah kepentingan nasional juga. Model *tripartit* (DPR, DPD dan Pemerintah) adalah sebuah paradigma penting dalam politik perundang-undangan terutama dalam pembahasan RUU dengan menggunakan teori *Integrated Law Making System*. Dengan model *tripartit*, maka DPR DPD dan Pemerintah sedapat mungkin bermusyawarah dan bermufakat untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, bangsa dan negara secara bijaksana di atas landasan Pancasila sebagai dasar negara dan sumber dari segala sumber hukum.

Kata kunci: bikameral, tripartit

## Abstract

*THE effective and balanced bicameral system is an ideal demand in empowering the Indonesian parliament to be more productive and democratic, consisting of House of Representatives (DPR) and Regional Representative Council (DPD) RI. The democracy can be built on a strong foundation with this system. The value of democracy is more to prioritise equality or equality between rooms of DPR and the DPD RI. The point is in deliberation and consensus, neither to co-optation nor to hegemon each other between the two rooms.*

*Therefore, the building of the national legislation program must be constructed to integrate the national political interests of the DPR and the interests (aspirations) of the regions that DPD RI represent. Both of these interests must go unified and simultaneously because the national interest is the interests of the regions and the interests of the regions are of national interest as well. The tripartite model (DPR, DPD and the Government) is an important paradigm in legislation politics, especially in the discussion of the Draft Law using the theory of Integrated Law Making System. With the tripartite model, the DPR, DPD, and the Government, as far as possible, held a consensus and deliberation in fighting the interests of the people, nation and state wisely on the foundation of Pancasila as the basis of the state and the source of all sources of law.*

*Keywords: bicameral system, tripartite model.*

## **Pendahuluan**

Walaupun merupakan sebuah teori klasik, teori Trias Politica telah mempengaruhi paradigma politik ketatanegaraan di banyak negara. Teori ini sangat tampak, terutama dalam bidang atau kekuasaan legislatif di banyak negara. Teori ini relatif berhasil menciptakan mekanisme *check and balances*, walaupun tidak sepenuhnya dipraktekkan sesuai dengan gagasan Locke maupun Montesquieu. Ada negara-negara yang tidak secara tegas menerapkan teori ini sebagaimana gagasan awalnya, ada juga negara-negara yang menerapkan doktrin ini dengan cara membagi kekuasaan, tetapi dalam prakteknya kekuasaan eksekutif selalu menjadi dominan.

Fungsi-fungsi negara (pemerintahan) dilakukan dengan beberapa struktur yang tidak tergantung satu sama lain. Selain itu, fungsi ini dapat dilakukan dengan satu struktur. Secara teoritis, terdapat dua kemungkinan pelaksanaan fungsi negara, yakni “pemusatan fungsi-fungsi negara” kepada beberapa organ atau struktur pemerintahan. Pemusatan fungsi-fungsi negara pada satu struktur biasanya ditemui pada seorang diktator atau kerajaan absolut ketika semua tugas dan kewenangan negara dipegang oleh satu tangan. Pemegangnya dapat saja menugaskan beberapa fungsinya secara vertical ke bawah,

tetapi semua bagian di bawahnya tunduk dan bertanggung jawab kepada organ yang satu.

Pemencaran fungsi-fungsi negara dapat berwujud “pembagian fungsi” dan dapat berupa “pemisahan fungsi”. Pembagian fungsi negara berarti pemencaran fungsi negara pada berbagai struktur pemerintahan yang satu dan yang lain mempunyai hubungan sederajat, tidak saling membawahkan, tetapi berhubungan secara fungsional dalam usaha bersama mencapai tujuan negara. Lalu pemisahan fungsi negara berarti satu sama lain terpisah dan berdiri sendiri, tetapi yang satu melakukan kontrol terhadap yang lain sebagai pengimbang (*check and balances*).

Negara-negara demokrasi modern yang berdasarkan konstitusi, lazimnya menciptakan sistem ketatanegaraan yang memberikan secara signifikan peran, fungsi dan kewenangan lembaga-lembaga perwakilan sebagai wujud kedaulatan rakyat. Sistem demokrasi dan ketatanegaraan yang diciptakan sedapat mungkin mewujudkan mekanisme *check and balances* yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan asas-asas negara hukum. Itulah yang disebut dengan paham konstitusionalisme sebagai sebuah paradigm kehidupan politik ketatanegaraan yang demokratis.

Dalam perspektif negara hukum yang demokratis berdasarkan konstitusi, lembaga-lembaga perwakilan yang melaksanakan fungsi legislatif, pengawasan dan penganggaran diberikan hak konstitusional untuk melaksanakan fungsi-fungsinya itu. Secara teoritik, di beberapa negara biasanya menganut sistem bicameral yang terdiri atas Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*). Konstitusi membedakan dan membatasi fungsi yang dijalankan oleh kedua kamar ini.

Di banyak negara, dua kamar dalam sistem bicameral itu terdiri dari Majelis rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*). Menurut Jimly Assidique, di lingkungan negara-negara federasi, istilah *upper house* atau Majelis Tinggi ini disebut dengan berbagai nama. Di Amerika Serikat, Kanada, Australia dan Amerika Latin, biasanya dikenal dengan sebutan

Senat ; di India dan Switzerland disebut Dewan Negara (*Council of States*) ; di Jerman dan Austria disebut dengan Dewan Federasi (*Bundesrat*) dan di Myanmar, Cechoslovakia (sekarang Chechs dan Slovakia), serta Uni Soviet (sekarang Rusia) disebut dengan *Chamber* atau *Soviet Nationaliti*.

Di beberapa negara, di dalam prakteknya, Majelis Rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara (RAPBN), sedangkan kewenangan Majelis Tinggi difokuskan pada pembuatan dan perumusan kebijaksanaan. Bikameral itu memiliki kedudukan yang sederajat. Majelis Rendah dan Majelis Tinggi tidak saling membawahi, baik secara politik maupun 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. Dalam Pasal 68 dan 69 Konstitusi Argentina yang juga menganut sistem dua kamar (bikameral) misalnya, dinyatakan :

*“Law may be initiated in either of the Chamber of the Congress, by bills presented by their members or by the Executive Power, except those relating to the subjects considered in article 44” ; “When a bill is approved by the Chamber in which it originated, it is passed on for discussion by the other Chamber. If approved by both, it is sent to the Executive Power of the Nation for his examination ; and if it also obtains his approval, he promulgates is as law”.*

Dalam sistem parlementer (kabinet), kedua majelis itu sama-sama berwenang menjatuhkan kabinet. Namun, dalam perkembangannya, terdapat kecenderungan, bahwa kedua majelis tersebut mulai dibedakan peranannya. Di berbagai negara, perumusan konstitusi baru ataupun konstitusi yang baru diubah, cenderung diadakan pengurangan terhadap hak dan kekuasaan Majelis Tinggi seperti yang terjadi di Swedia pada tahun 1970. Berdasarkan konstitusi Swedia Tahun 1806, Majelis Tinggi mempunyai kekuasaan seperti dikemukakan di

atas. Tetapi, berdasarkan amandemen yang diadakan pada tahun 1970, kekuasaannya dikurangi secara mendasar. Hal yang sama juga terjadi dengan kekuasaan Majelis Tinggi di Inggris (House of Lords) yang dikurangi sehingga hanya menyisakan hak untuk mengadakan pembahasan (perdebatan) yang membawa akibat terhadap penundaan suatu usul rancangan yang diajukan oleh pemerintah. Menurut Jimly Assidique, Majelis Tinggi ini tidak dapat menolak usul rancangan itu sama sekali, melainkan hanya dapat melakukan langkah-langkah yang mengakibatkan terjadinya penundaan terhadap suatu usul rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah. Akibatnya, secara politis, Majelis Rendah dalam sistem kabinet cenderung menjadi lebih kuat dibandingkan dengan Majelis Tinggi, karena Majelis Rendah itu dapat mengangkat dan menjatuhkan kabinet seperti yang terjadi di Perancis, Jerman (Barat), Inggris, Jepang dan India. Pengurangan kekuasaan Majelis Tinggi itu perlu dilakukan dengan pertimbangan, bahwa jika kedaulatan itu ada di tangan rakyat, maka kedaulatan rakyat itu tidak perlu secara terbagi dalam dua majelis yang terpisah. Apalagi, apabila organisasi negara itu menganut sistem negara kesatuan. Berbeda halnya jika negara itu adalah negara terdiri dari dua kamar atau bikameral. Meskipun demikian, Konstitusi Kamerun yang berbentuk negara federasi tetap menganut sistem unikameral, bukan bikameral. Demikian pula dalam Konstitusi Pakistan yang sebelum berpisah dengan Bangladesh pada tahun 1971, berbentuk Federasi yang terdiri atas Pakistan Timur dan Pakistan Barat. Dalam Konstitusi Federal Pakistan ini, struktur parlemen yang dianut adalah sistem unikameral juga.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federasi yang memerlukan dua kamar majelis. Kedua majelis itu perlu diadakan untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya bersamaan dengan pergeseran kecenderungan ke arah bentuk negara-negara kesatuan. Dua alasan utama yang dapat dikemukakan penggunaan sistem bikameral ini adalah :

- a) Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, *the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a Second Chamber recruited on a different basis* ;
- b) Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efisien, setidaknya-tidaknya lebih lancar (lebih *smooth*), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of a first Chamber*.

Di Inggris misalnya, terdapat dua majelis, yaitu Majelis Tinggi (*House of Lords*) dan Majelis rendah (*House of Commons*). Menurut John Adler, Majelis Tinggi itu semula merupakan dewan raja memimpin para tuan tanah. Lama-kelamaan fungsinya berubah menjadi badan pembuat undang-undang bersama-sama dengan wakil rakyat kebanyakan. Sejak tahun 1688 sampai akhir abad ke-19, Majelis Tinggi itu berperan sebagai kekuatan pengimbang yang efektif dalam rangka menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan. Tetapi, sejak menjelang abad ke-20 pengaruhnya surut di bawah majelis rendah yang keanggotaannya dipilih secara demokratis.

Tetapi, di kalangan Majelis Tinggi sendiri, berkembang pendapat, bahwa bangsa Inggris memang membutuhkan Majelis Tinggi yang dapat lebih leluasa mengambil prakarsa mengadakan pembaruan di bidang-bidang yang sensitif tanpa dihantui oleh hasrat populer untuk kepentingan pemilu. Rekrutmen para anggota Majelis Tinggi ini tidak perlu dipilih melalui pemilu, tetapi cukup melalui pewarisan ataupun pengangkatan, sehingga mereka dapat bekerja tanpa diganggu oleh prasangka yang tidak perlu. Majelis Tinggi Inggris ini mengklaim telah berhasil melakukan berbagai langkah pembaruan yang berani seperti meliberalkan aborsi, homoseks dan sensor pertunjukkan. Mereka juga merasa telah mewakili aspirasi seluruh bangsa dengan mengancam kebijaksanaan pemerintahan partai Buruh yang dianggap tidak sejalan dengan

kepentingan nasional, meskipun kebijaksanaan Partai Buruh itu, misalnya populer di kalangan kaum buruh.

Para ahli berpendapat, bahwa adanya dua majelis di satu negara, dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double-check*). Keunggulan sistem *double-check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah, misalnya dalam usia, pendidikan, pengalaman dan latar belakang politik dan budayanya. Keanggotaan Majelis Tinggi lebih berorientasi nasional daripada kedaerahan, sedangkan Majelis Rendah lebih mencerminkan hasil pilihan yang berorientasi kepada rakyat menurut daerah-daerah pemilihannya masing-masing. Keduanya saling melengkapi satu sama lain.

Sistem negara kesatuan di Eropa Barat, bikameralisme (sistem dua kamar) ini berakar pada pembagian feodal antara *lower and higher nobility, the clergy, the burghers* dan kelompok lain yang berjuang untuk bagian kekuasaan pada abad-abad pertengahan. Pada abad ke-13, parlemen (*Cortes*) Kerajaan Aragon mempunyai empat majelis. Hampir di semua kerajaan di Eropa, *the higher nobility and higher clergy* dikelompokkan dalam satu grup, sedangkan kelompok lain di grup lain. Secara sederhana dapat dikatakan, bahwa kelompok – kelompok itu pada umumnya dapat dibagi menjadi kelompok yang mewakili rakyat banyak, terutama para pria pembayar pajak ; dan kelompok yang mewakili elit, terutama kaum aristocrat yang bersifat turun-temurun; di zaman modern, prinsip turun-temurun ini kemudian mengalami perubahan dimana nominasi terhadap calon anggota juga dilakukan terhadap tokoh sukses dan terhormat dalam masyarakat.

Perlu disebutkan di sini, bahwa Senat (atau DPD) dapat dibentuk dalam negara kesatuan. Jadi tidaklah benar pendapat yang mengatakan, bahwa DPD hanyalah ada dalam negara federal. Kelihatannya argumentasi, bahwa DPD hanyalah ada dalam negara federal merupakan salah satu isu yang dilontarkan dalam wacana tentang DPD dalam proses amandemen 1945

untuk menolak pembentukan DPD. Dengan berbagai debat dan kompromi, akhirnya DPD disetujui dengan pencantuman DPD dalam Amandemen UUD 1945.

Dilihat dari sejarah politik Indonesia modern, lembaga negara yang khusus mewakili kepentingan daerah bukanlah sebuah ide baru karena Indonesia pernah memiliki Senat semasa Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tahun 1949-1950. Senat dibentuk karena Indonesia menggunakan bentuk negara federal. Setelah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terbentuk kembali pada tanggal 17 Agustus 1950, dengan sendirinya Senat dihapus. Namun, perlu dicatat, bahwa Senat praktis tidak mempunyai kesempatan yang cukup banyak untuk bekerja karena munculnya berbagai kemelut politik yang menuntut dihapuskannya RIS dan dibentuknya kembali NKRI.

Tuntutan 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 (kemajemukan) yang tinggi. Meskipun tidak merupakan persyaratan bagi tegaknya demokrasi, DPD dianggap sebagai lembaga yang dapat mewakili arti yang sangat penting karena pemerintah pusat dalam NKRI memainkan peran yang amat penting dalam dunia politik Indonesia.

Konsep lembaga perwakilan rakyat di Indonesia memang unik, karena adanya MPR yang memiliki fungsi “super”, namun tidak bekerja sehari-hari, dan ada pula DPR yang memegang fungsi legislatif rutin. Sejak perubahan keempat UUD 1945 tersebut, konsep lembaga perwakilan rakyat Indonesia berubah menjadi serupa dengan parlemen bikameral (dua kamar), di mana, selain DPR, dikenal pula DPD sebagai lembaga legislatif. Namun, masih saja ada keunikan, yaitu dengan tetap diakuinya MPR sebagai lembaga tersendiri, sehingga seakan – seakan ada tiga lembaga perwakilan.

Berbeda dengan DPR yang merupakan representasi jumlah penduduk, DPD merupakan representasi wilayah provinsi. Banyaknya anggota DPD dari setiap provinsi

ditentukan sebanyak empat orang. Dengan demikian, setiap provinsi, tanpa memandang luas dan kepadatan penduduknya akan mendapat jatah kursi DPD sebanyak empat orang.

Untuk mempercepat pembangunan daerah-daerah, diperlukan lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, antar-daerah dan antara pusat dengan daerah secara adil dan seimbang. 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 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. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR selama ini (sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Dengan kehadiran DPD tersebut, maka dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga penyalur keanekaragaman aspirasi daerah/wilayah. Sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas Indonesia, karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan dan tantangan bangsa dan negara Indonesia.

Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk :

- 1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah ;
- 2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah ;

- 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Jadi, adalah tepat jika *ration d'etre*, eksistensi DPD itu bertujuan untuk memperkuat NKRI. Karena itu, sebuah kaedah fundamental sebagai dalil yang kuat, bahwa kemajuan daerah-daerah adalah dalam kerangka kemajuan negara. Daerah-daerah menjadi kuat, maka negara juga menjadi kuat. Dalam perspektif ini haruslah dibuang jauh-jauh pikiran dan pendapat, bahwa kehadiran DPD RI itu bisa mengancam persatuan dan kesatuan bangsa. 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 daerahnya masing-masing 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 ini akan bertambah kompleks, jika pemerintahan pusat juga tidak terlalu berpegang teguh pada komitmennya untuk membangun dan memajukan semua daerah secara lebih adil dan merata.

Alasan keberadaan DPD yang dimaksud untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dalam konteks perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah-daerah memang merupakan sebuah argumentasi yang sangat rasional. Tetapi, jika fungsi dan kewenangan DPD jauh berada di bawah DPR, maka fungsi agregasi dan akomodasi aspirasi politik tidak akan berjalan sebagaimana mestinya. DPD juga tidak akan mungkin melakukan pengawasan terhadap kebijakan pembangunan nasional secara maksimal.

Alasan keberadaan DPD yang dimaksud untuk meningkatkan dinamika demokrasi dan akselerasi pembangunan serta kemajuan daerah, tentunya merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan pemberdayaan daerah dan masyarakat yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Upaya ini juga tidak akan mungkin berhasil, jika DPD dengan kelemahan dimilikinya tidak mampu mengemban tugas-tugasnya secara

proporsional sebagai lembaga tinggi negara. Dalam konteks ini pula, sangat sulit diharapkan DPD bisa menyalurkan fungsi dan kewenangannya yang terumus di dalam UU tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Selama DPD tidak diberikan kewenangan konstitusional yang proporsional menurut UUD, maka tugas yang diemban tersebut tidak akan berhasil mempercepat pertumbuhan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara adil dan bermartabat.

Terlihat secara jelas, bahwa kewenangan konstitusional yang diberikan kepada DPD, dapat dikatakan belum bisa memaksimalkan perkembangan demokrasi, terutama kegiatan-kegiatan DPD yang berkaitan dengan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Kewenangan konstitusional DPD yang sangat terbatas itu tidak memberikan peluang dan dinamika politik untuk DPD memberdayakan dirinya sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang strategis dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dengan kewenangan konstitusional yang minim, dikhawatirkan DPD tidak melaksanakan fungsinya secara efektif.

Keberadaan DPD sebagai lembaga negara baru yang ikut terlibat di dalam proses legislasi, pengawasan dan anggaran harus dilihat sebagai satu sayap parlemen sebagai perwakilan daerah untuk mengartikulasikan aspirasi rakyat dan masyarakat yang ada di daerah-daerah. Dalam pandangan ini, harus lebih dimaknai secara mendalam, bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang di dalamnya ada pemerintah daerah, wilayah dan rakyat. Itulah sebabnya, dapat dikatakan, bahwa semua anggota DPD harus berfungsi memperjuangkan kepentingan daerah dan rakyat yang mendiami daerah-daerah serta mensupport kinerja pemerintahan daerah dalam membangun daerahnya. Tetapi, DPD sangat terkendala secara politik karena monopoli kekuasaan dan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPR sangatlah besar, bahkan terkesan “menenggelamkan” kewenangan DPD.

Seperti yang dikatakan secara substansial oleh MacIver, bahwa anggota parlemen terorganisasikan untuk mendukung rumusan kebijakan melalui saluran konstitusional yang

dijadikan dasar dalam menentukan penyelenggaraan pemerintahan. Kemudian, Sigmund Neuman, mendefinisikannya sebagai organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada pengendalian kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing dengan beberapa kelompok lain, yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda untuk memperoleh dukungan rakyatnya (1981 : 61). Dan Carl J. Friedrich memberikan perumusan yang lebih jelas dengan mengatakan, bahwa perwakilan atau *Representation* atau secara khusus perwakilan politik, selalu dihubungkan dengan pengaturan secara institusional yang ditunjukkan untuk menjamin, bahwa wakil, dengan wewenang apa saja akan mewakili dalam cara-cara tertentu sehingga bisa disebut, bahwa dia bertindak sesuai yang dilakukan oleh yang diwakili, bila dia sendiri berpartisipasi.

Seperti diketahui di dalam UUD 1945, dapat ditemukan, bahwa DPD memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan. Fungsi DPD terkait erat dengan sistem *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu :

- 1) Dapat mengajukan kepada DPR 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) 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, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah ; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- 3) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan,

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

Berdasarkan fakta-fakta yuridis dan penelusuran pemikiran-pemikiran yang berkembang mengenai fungsi DPD, perlu dipahami beberapa teori tentang demokrasi, hukum, konstitusi dan kekuasaan, yang terkait dengan DPD sebagai lembaga negara atau sebagai salah satu kamar penting dalam sistem bikameral. Diharapkan dalam penjelasan selanjutnya dapat diketahui tentang fungsi dan kewenangan DPD. Dengan demikian, dalam memasuki uraian – uraian berikutnya, terbuka perspektif baru untuk mencari solusi bagi pemberdayaan DPD.

Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai *house of representative*. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara disebut sebagai *senate*. Kecuali, sebagai catatan, negeri belanda sebutan untuk majelis pertama (*erste kamer*) adalah majelis tinggi, sedangkan majelis kedua (*tweede kamer*) adalah majelis rendah. Juga, kecuali dalam periode yang pendek pada masa RIS di tahun 1950, Indonesia selalu menganut sistem unikameral. Maka keberadaan majelis kedua dalam sistem perwakilan tidak mudah dapat dicerna dan dipahami oleh masyarakat termasuk banyak para elit politik dan kaum intelektual di Indonesia.

Adalah sebuah kenyataan, bahwa sebagian besar (dua pertiga) negara di dunia memang menganut sistem unikameral. Dari survey terakhir *International Parliamentary Union (IPU)*, parlemen di 122 negara adalah unikameral dan di 61 negara

bikameral (ditambah Indonesia menjadi 62). Sebagian besar negara di dunia yang bersifat kesatuan mengatur sistem unikameral, sedangkan semua negara federal menganut sistem bikameral. Namun jika dilihat lebih dalam lagi yaitu di antara negara-negara yang menganut paham demokrasi maka konfigurasi itu menjadi agak berbeda.

Berdasarkan hasil penelitian IDEA mengenai sistem perwakilan di 54 negara yang dianggap sebagai negara demokratis, diperoleh beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut :

- a) Sebanyak 32 negara memilih bikameral, sedangkan 22 negara memilih unicameral. Berarti di sebagian besar negara menganut paham demokrasi, sistem bikameral dianggap lebih cocok.
- b) Semua negara federal memiliki 2 majelis ; sedangkan di negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih sistem unicameral dan lainnya bikameral (dari sampel yang diteliti, 22 negara memilih sistem unikameral dan 20 negara memilih sistem bikameral, selebihnya tidak diperoleh datanya).
- c) Semua negara demokrasi dengan jumlah penduduk besar (kecuali Bangladesh) memiliki 2 majelis. Semua negara demokrasi yang memiliki wilayah luas (kecuali Mozambik) memiliki 2 majelis.

Indonesia sebagai negara demokrasi baru, yang besar penduduknya dan besar wilayahnya adalah yang terakhir memilih sistem bikameral.

Sistem parlemen bikameral dimulai di Inggris pada abad ke-14 dan sejak itu diterapkan di negara-negara daratan Eropa serta Amerika. Sistem bikameral di negara-negara yang disebut “dunia pertama” itu berlatar belakang sejarah dan tradisi yang panjang. Sedangkan di wilayah lain tumbuh bersama dengan konstitusi yang lahir dengan kemerdekaan atau yang lahir bersama reformasi setelah perubahan sistem pemerintahan menjadi demokrasi.

Selain lahir dari tradisi dan sejarah yang panjang, diterapkan bikameralisme dalam sistem perwakilan di berbagai negara pada umumnya didasarkan atas dua pertimbangan :

- 1) *Representation*, perlunya perwakilan yang lebih luas daripada hanya atas dasar jumlah penduduk. Dalam hal ini yang paling utama adalah pertimbangan keterwakilan wilayah. Maka acapkali dikatakan, bahwa majelis rendah mencerminkan dimensi populer sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial. Namun ada pula negara yang menerapkan azas keterwakilan berdasarkan keturunan, dan kelompok sosial, seperti agama, budaya dan bahasa, kelompok ekonomi, serta kelompok minoritas, yang dalam sistem yang menganut satu majelis kepentingan-kepentingan tersebut dapat tenggelam karena tidak cukup terwakili.
- 2) *Redundancy*, perlu adanya sistem yang menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting dibahas secara berlapis (*redundancy*) sehingga berbagai kepentingan dipertimbangkan secara masak dan mendalam.

Menurut pendapat para ahli, sistem bikameral mencerminkan prinsip check and balances bukan hanya antar cabang-cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) tapi juga di dalam cabang legislatif itu sendiri. Dengan demikian maka sistem bikameral dapat lebih mencegah terjadinya tirani mayoritas maupun tirani minoritas.

Apabila dikaji dari teori demokrasi modern, maka penentuan sistem pemilihan anggota DPD dapat dikatakan sangat demokratis, karena dipilih langsung oleh rakyat dan melalui pemilihan umum. Terlihat secara jelas, bahwa dimensi demokrasi konstitusional berdasarkan UUD 1945 telah dijalankan dengan baik sesuai dengan pasal 22C ayat (1) UUD 1945. Dengan pemilihan anggota DPD yang sangat demokratis itu, sebenarnya fungsi dan kewenangan DPD harus lebih besar daripada yang dirumuskan di dalam pasal 22 D UUD 1945.

Itu berarti, bahwa apa yang telah digariskan di dalam UUD 1945 mengenai fungsi dan kewenangan DPD, sebatas dan

sekecil apapun, selama ketentuan tersebut masih berlaku, harus di implementasikan. Karenanya, pembatasan konstitusional mengenai fungsi dan kewenangan DPD menurut UUD 1945 dan menurut UU No.23 Tahun 2003 tentang susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, tidak bisa tidak harus dilaksanakan. Walaupun hal itu tidak memuaskan para anggota DPD, setidaknya, untuk sementara, DPD dan terutama anggota – anggotanya harus menerima kenyataan ini, apa adanya. Dalam hubungan ini, azas legalitas dan sistem konstitusi harus dihormati. Secara legal, sesuai dengan UUD 1945, kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden dan DPR sangat besar. Kedua lembaga negara ini, secara teoritik, selalu dominan, berperan besar serta memiliki fungsi yang sangat signifikan. Itulah sebabnya, baik Presiden maupun DPR, keduanya berkepentingan menghendaki perolehan kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan DPD atau lembaga-lembaga negara yang lain. Ini merupakan konsekuensi logis dari azas legalitas, yang oleh Lunshof, dinyatakan sebagai azas yang menjamin pemberian wewenang kepada pemerintah, dan perlindungan hukum terhadap yang berkuasa, selain menjamin pembatasan kekuasaan pemerintah. Tentunya sebagai lembaga negara lebih berkuasa dan cukup solid, DPR dan Presiden melalui perubahan UUD 1945, dengan berbagai cara melakukan proses penguatan terhadap hak – hak konstitusionalnya. Disitu pihak kedua lembaga negara ini memperkuat kekuasaannya dan melindunginya secara konstitusional tetapi di lain pihak, membatasi kekuasaan DPD.

### **Beberapa Perspektif Akademik tentang Penguatan Wewenang DPD RI**

Dalam kajian teoristik tentang sistem keparlemenan dan fungsi DPD RI yang dilaksanakan Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan DPD RI dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Sistem Perwakilan Rakyat

- 1) Sejak lahirnya DPD RI pada tanggal 1 Oktober 2014, maka lembaga perwakilan di Indonesia menerapkan sistem dua kamar (*bicameral system*), yang mengatur

secara seimbang kewenangan DPD RI dan DPR RI dalam menjalankan fungsi representasi, dimana sistem ini menjadikan terbentuknya mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) dari lembaga perwakilan rakyat dan ini sejalan dengan nafas reformasi dalam sistem ketatanegaraan RI.

- 2) Sistem dua kamar (*bicameral system*) sudah banyak dianut oleh berbagai negara maju di dunia, seperti Amerika dengan *House of Representative* (DPR) dan Senat yang mempunyai kewenangan relative seimbang, Inggris menganut sistem Parlemen bicameral, yaitu *House of Lord* (Majelis Tinggi) dan *House of Common* (Majelis Rendah), kewenangan yang dimiliki juga relative seimbang, serta Dewan Negara dan Dewan Rakyat di Malaysia, di mana seluruhnya memberikan kewenangan kepada DPD untuk menjalankan fungsi dan tugas legislasi, pengawasan dan penganggaran yang cukup leluasa sebagai penyeimbang DPR.

b. Fungsi Representasi Lembaga Perwakilan Rakyat

- 1) Pasal 22D UUDN RI 1945 secara rinci menjelaskan fungsi representasi DPD RI dalam menjalankan fungsi legislasi, Pertimbangan dan Pengawasan, dimana ke 3 (tiga) fungsi tersebut merupakan Tri Tunggal Fungsi DPD RI, yaitu tiga fungsi yang berbeda tetapi merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam implementasinya.
- 2) Dalam pasal 22D UUDN RI 1945 ayat 1,2,3 yang jika diintisarikan menyebutkan bahwa: “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ikut membahasnya dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

- 3) Ini artinya DPD memiliki kewenangan untuk dilibatkandalam proses pengajuan, pembahasan dan pengawasan RAPBN, karena APBN adalah produk undang-undang yang juga memuat komposisi alokasi transfer dana ke daerah dan dana desa (perimbangan keuangan pusat dan daerah), dan dalam rangka efektifitas pelaksanaan fungsi refresentasi, maka ketiga fungsi DPD yaitu legiskasi, pertimbangan dan pengawasan dalam pelaksanaannya adalah satu kesatuan yang tidak bisa dipisah-pisahkan.
- c. Sistem Penyusunan Anggaran Negara
- 1) Sistem penganggaran public (*participatory budgeting*) yang melibatkan banyak elemen masyarakat dalam penyusunan anggaran negara sudah diterapkan oleh banyak negara, diantaranya Brazil menerapkan penganggaran partisipatori mereka merasakan mandat yang cukup terukur, termasuk perluasan akses ke basis layanan public. Penelitian wagle dalam Shah (2007) di Brazil pun telah menunjukkan, bahwa peningkatan transparansi proses anggaran telah mengurangi motivasi warga negara untuk menghindari pajak dan sebaliknya dapat meningkatkan pendapatan negara dan sejumlah kota di Brazil.
  - 2) Di Amerika Serikat, pendekatan anggaran partisipatori sudah menggunakan teknologi canggih yang kemudian dilanjutkan dengan *The Citizen Summit*. Semua warga negara termasuk para pendatang dari pelbagai negara (China, Korea, Arab dan Afrika) dapat memberikan masukan baik berupa gagasan, keinginan, bahkan melaporkan berbagai peristiwa, kasus dan fakta yang berhubungan dengan anggaran public. Input dari pendekatan ini sangat membantu dalam menekan rasialisme dalam merumuskan anggaran dan menetapkan alokasi sumber daya dan dana yang ada. Saat menyiapkan anggaran, masing-masing *department* diminta untuk menyiapkan sumber daya dalam menekuni isu-isu strategis yang dibahas dalam *The*

*Summit* kemudian dikodifikasi ke dalam suatu rencana strategis. *The Summit* juga menampung saran untuk memecahkan persoalan di tingkat local atau daerah.

- 3) Di Afrika Selatan pendekatan penganggaran partisipatori dilakukan dengan cara menggandeng lembaga khusus yang disebut dengan IDASA (*Institute for Democracy in South of Africa*). Lembaga ini mengkombinasikan kegiatan advokasi, pelatihan dan penelitian yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan para anggota legislative yang belum berpengalaman, dan salah satu outputnya mereka mulai menganalisis penganggaran dari sudut pandang perempuan (*The Woman's Budget*) dan anak-anak (*the children's budget*) yang terinspirasi dari konvensi PBB tentang hak-hak perempuan dan anak-anak.
- 4) *Participatory budgeting* mengedepankan sistem pengawasan dan keseimbangan (*check and balance*) dalam penyusunan dan pembelanjaan anggaran negara, di samping secara politis, proses *participatory budgeting* juga bias dijadikan alat untuk mengelola resiko ejaran intervensi dari kepentingan kelompok atau partai yang tidak bertanggung jawab (*run the risk of capture by interest group*), karena jika dibiarkan, intervensi tersebut dapat melanggengkan elitism (lembaga, partai, kelompok dan golongan tertentu) dalam pengambilan keputusan pemerintahan (*continue to promote elitism in government decision making*).
- 5) *Participatory budgeting* diyakini dapat meningkatkan kinerja dan akuntabilitas birokrasi yang sudah using. Tidak representative dan berkinerja buruk, hal ini sangat sesuai dengan kondisi negara-negara berkembang yang biasanya minim partisipasi public dalam penyusunan anggaran.
- 6) *Participatory budgeting* bias diterapkan juga di Indonesia dengan melihat situasi dan kondisi, baik politik, budaya, ekonomi dan social yang ada, terlebih

Indonesia adalah negara yang bhineka (*plural*) sehingga persoalan dan solusi yang dirumuskan pun harus mencerminkan keragaman, oleh karena itu anggaran yang partisipasi dan aspiratif sangat diperlukan dalam rangka membangun bangsa ini.

- 7) Pelibatan DPD RI dalam proses penyusunan, pengesahan dan pengawasan anggaran negara sesungguhnya merupakan bentuk *Participatory budgeting* yang sesuai dengan konstitusi dan sistem nilai di Indonesia, sehingga menempatkan DPD hanya sebagai lembaga perwakilan rakyat yang hanya memberikan pertimbangan dalam proses pembahasan anggaran negara adalah sebuah tindakan kelemahan fungsi representasi DPD RI, dan hal ini tentunya akan berdampak pada kurang optimalnya proses penyusunan anggaran negara.

#### **Hasil Fakta di Lapangan :**

- a. Hasil observasi, pengisian kuesioner dan wawancara para peneliti yang dikordinir oleh Badan Pengembang Kapasitas Kelembagaan DPD RI terhadap berbagai sumber di lapangan, ditemukan fakta-fakta sebagai berikut :
- b. Berbagai pakar tentang Ilmu Hukum Ketatanegaraan, Ilmu Pemerintahan, Ilmu Administrasi Publik, Ilmu Penganggaran Negara dan Ilmu Sosial, yang diwawancara oleh peneliti (data terlampir) menyatakan sikapnya tentang pentingnya penganggaran public, yaitu sistem penganggaran yang melibatkan berbagai elemen dari sector public dalam rangka membangun transparansi, akuntabilitas, aspiratif dan berkeadilan. Beberapa dari mereka bahkan mengusulkan agar proses penyusunan anggaran negara dilakukan secara terbuka (dapat diakses oleh publik) mulai dari tahap pengusulan. Pembahasan, pengesahan hingga pengawasan, sehingga perlu dibangun sebuah sistem yang memungkinkan masyarakat bias mengakses semua tahap prosesnya. Kalaupun sistem pelibatan masyarakat secara langsung belum bias dilakukan, maka menjadi keharusan untuk

- melibatkan Lembaga Perwakilan Rakyat (DPR dan DPD RI) sebagai lembaga formal yang menjalankan fungsi representasi untuk menyalurkan aspirasi rakyat secara tepat.
- c. Berbagai elemen masyarakat terutama kaum intelektual (Dosen, Mahasiswa) yang diwawancara juga menyampaikan keinginan serupa, bahkan sebagian besar mereka terkejut ketika mengetahui bahwa DPD tidak dilibatkan secara langsung dalam proses penyusunan anggaran negara. Lebih lanjut menurut mereka, justru seharusnya DPD lebih banyak berperan dalam proses penyusunan anggaran negara, karena mereka menyakini DPD lebih independen dan aspiratif memperjuangkan kepentingan rakyat dibandingkan DPR.
  - d. Dari unsur Legislatif (DPD) yaitu beberapa anggota DPD yang diwawancara oleh peneliti mengemukakan keprihatinan terhadap belum optimalnya fungsi representasi DPD RI, terutama implementasi fungsi anggaran yang hanya sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR, wacana untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945 dan UU MD3 sangat kuat.
  - e. Dari unsur Legislatif (DPR), yaitu beberapa anggota DPR, mantan anggota Banggar DPR, secara prinsip mengamini tentang belum optimalnya peran DPD dalam proses penyusunan anggaran negara, karena hanya sebatas memberikan pertimbangan saja (tidak mengikat). Menurut mereka hal itu terjadi karena DPR masih merasa lembaga perwakilan rakyat hanyalah DPR RI, DPD belum dianggap sebagai lembaga perwakilan rakyat karena eksistensinya masih baru, sehingga dianggap belum layak untuk terlibat dalam proses penyusunan anggaran negara (berbeda dengan DPR) yang memang sudah berpengalaman)
  - f. Dari unsur Pemerintah Daerah (PEMDA), beberapa narasumber dari unsur PEMDA (Bupati, Bappeda) menyampaikan keluhannya atas serapan anggaran daerah yang rendah, dimana mereka menyakini salah satu penyebabnya adalah proses perencanaan anggaran (kegiatan) yang kurang tepat sasaran dan tidak sesuai dengan kebutuhan (aspirasi) masyarakat daerah.

## Rekomendasi

### 1. Strategi Hasil Analisis *SWOT*:

#### a. Implementasi Strategi Kekuatan dan Peluang (*SO*)

- 1) DPD harus meyakini bahwa sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, secara konstitusi kedudukannya sejajar dengan DPR, sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dari perwakilan setiap provinsi, sehingga tidak perlu ada rasa tidak percaya diri atas kesetaraan ini (meskipun eksistensi DPD tidak sama dengan DPR). Untuk itu Sekjen DPD membuat papan (gambar grafik) yang menunjukkan perbandingan perolehan suara anggota DPD dengan anggota DPR pada Dapilnya, disamping melakukan kegiatan-kegiatan yang dapat meningkatkan prestasi DPD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat.
- 2) DPD dapat lebih mandiri dalam menyuarakan aspirasi rakyat (tidak ada intervensi partai politik) dan bebas dalam menentukan konten pertimbangan atas RUU APBN, sehingga dapat memaksimalkan fungsi anggaran DPD, sekaligus dapat membuka “Kotak Pandora” hubungan kerja DPR-DPD yang tidak harmonis (tidak ada persaingan partai). Untuk itu lembaga DPD harus memperkuat *Communication Skill* anggota DPD, melalui kegiatan-kegiatan seperti pelatihan, ikut serta dalam rapat-rapat yang diselenggarakan oleh Lembaga Perwakilan Rakyat, dlsb.
- 3) Citra anggota DPD sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat dapat lebih positif dibandingkan anggota DPR, karena terlepas dari intervensi partai politik, sehingga akan mengurangi potensi adanya anggota DPD yang bermain anggaran dan dijerat KPK. Untuk itu, publikasi kinerja dan perilaku positif anggota DPD seyogyanya dapat dilakukan secara lebih sistematis dan sistemik dengan

memaksimalkan pemanfaatan media sebagai alat komunikasi dengan membentuk/mengoptimalkan lembaga publikasi DPD.

- 4) DPD dapat mengambil peran sebagai penyeimbang di Lembaga Legislatif, karena beberapa orang anggota DPD berasal dari partai politik dan pernah duduk sebagai anggota DPR. Untuk itu diperlukan “penugasan khusus” dari pimpinan DPD kepada anggota DPD tersebut di atas untuk membangun komunikasi politik yang lebih intens.

b. Implementasi Strategi Kelemahan dan Peluang (*WO*)

- 1) Melakukan peninjauan kembali atas kewenangan DPD dalam menyampaikan pertimbangan RUU APBN yang hanya maksimal 14 (empat belas) hari sebelum tahap pengambilan keputusan bersama antara Pemerintah dan DPR (dalam UU MD3), karena UUD 1945 menyebutkan DPD berkedudukan sejajar dengan DPR.
- 2) Merumuskan kembali fungsi Legislasi, pertimbangan dan pengawasan DPD RI terutama terkait dengan proses, penyusunan, pembahasan dan pengawasan anggaran negara karena DPD sejajar dengan DPR, selain itu UUDN RI 1945 jelas menyebutkan, yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah harus melibatkan DPD. Hal ini dapat dilakukan dengan memaksimalkan lobi politik terhadap DPR, untuk *Communication skill* anggota DPD harus tinggi.

c. Implementasi Strategi Kekuatan dan Ancaman (*ST*)

- 1) Kewenangan DPR dalam pembahasan anggaran yang dominan dibanding DPD harus ditinjau kembali, karena dalam sistem ketatanegaraan DPD dan DPR RI adalah lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dari perwakilan setiap provinsi sehingga memiliki kedudukan sejajar. Untuk itu, menyampaikan hasil-hasil kajian pustaka dan riset lapangan yang

menggambarkan aspirasi rakyat atas harapan optimalnya peran DPD sebagai perwakilan rakyat kepada DPR harus dilakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kompetensi teknis dan ketrampilan berkomunikasi anggota DPD.

- 2) DPD seyogyanya dapat memaksimalkan lobi politik (komunikasi personal) dengan memanfaatkan beberapa anggota DPD yang berasal dari partai politik dan pernah duduk sebagai anggota DPR, untuk mengoptimalkan kewenangan pembahasan anggaran negara yang selama ini didominasi anggota DPR.
- 3) Amandemen Pasal 22D UUDN RI 1945 yang menyebutkan DPD mempunyai fungsi keparlemenan yang terbatas. Perubahan harus bersifat substansif melalui perubahan redaksi yang tidak bersifat multitafsir atas kewenangan DPD yang sejajar dengan DPR sebagai parlemen yaitu lembaga perwakilan rakyat.

d. Implementasi Strategi *Weakness* dan *Threat* (WT)

Merumuskan lebih jelas mekanisme hubungan antara DPD dengan daerah provinsi yang diwakilinya, termasuk bagaimana daerah mengajukan usulan anggaran melalui anggota DPD yang berasal dari provinsi tersebut. Untuk itu perlu dibentuk forum ‘DPD untuk Rakyat’ yang berisi program dan kegiatan untuk membangun komunikasi formal dan informal antara DPD dengan Pemda, DPRD, bahkan konstituennya.

2. Strategis

- 1) DPD mengusulkan amandemen kelima UUDN RI 1945, terutama pada Pasal 22D, Pasal 20 ayat 1 dan 20A ayat (1) menyatakan bahwa kekuasaan membuat UU hanya dimiliki oleh DPR dengan substansi kesetaraan DPD dan DPR, serta dengan redaksi yang tidak multitafsir.
- 2) Amandemen kelima UUDN RI 1945 juga harus mempertegas fungsi legislasi, pertimbangan dan

pengawasan, sebagai Tri Tunggal Fungsi DPD RI di mana pada DPD RI melekat 3 fungsi yang berbeda tetapi saling bersinergi sehingga dalam implementasinya merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

- 3) DPD mengusulkan amandemen UU MD3
- 4) DPD melakukan langkah-langkah dan komunikasi politik yang intensif, konstruktif, dan sistematis dengan DPR dan Presiden pasca putusan MK yang pada 27 Maret 2012 mengeluarkan putusan yang menyetujui sebagian permohonan penafsiran yang diajukan oleh DPD, yakni :
  - a) RUU dari DPD setara dengan RUU dari Presiden dan RUU dari DPR
  - b) Pembahasan RUU dilakukan dengan pihak ketiga yang setara (tripartit), yaitu Presiden, DPD dan DPR (bukan Fraksi-fraksi DPR)
  - c) DPD ikut membahas sampai dengan sebelum tahap persetujuan, penyusunan Prolegnas dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR, DPD, dan Presiden.
  - d) DPD dapat mengusulkan RUU tentang pencabutan Perppu yang berkaitan dengan bidang tugas DPD.
- 5) DPD sebaiknya secara internal merumuskan ketentuan pembentukan UU yang mengacu pada putusan MK yang menyatakan bahwa kedudukan DPD di bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden, sehingga DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu yaitu: menyusun Prolegnas di lingkungan DPD dan membahas RUU tertentu tersebut sejak awal hingga akhir tahapan, meskipun DPD tidak memberi persetujuan/pengesahan RUU menjadi UU.
- 6) DPD sebaiknya secara internal membentuk suatu wadah formal untuk membangun komunikasi antara DPD-DPR-Presiden sebagai konsekuensi terciptanya proses legislasi model tripartite, khusus untuk 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.

- 7) DPD sebaiknya secara eksternal harus melibatkan *stakeholder*, pakar/akademisi, dan berbagai komponen bangsa lainnya dalam proses pembahasan RUU di DPD guna mendapatkan hasil rumusan UU yang optimal dan komprehensif.
- 8) DPD dapat mengusulkan pergantian kata “dapat” yang banyak terdapat dalam rumusan UU dengan kata “ikut membahas”, karena kata “dapat” mengandung arti bukan suatu keharusan atau kewajiban melainkan hanya kebolehan atau kemungkinan, padahal DPD adalah lembaga perwakilan yang memiliki fungsi legislasi.
- 9) Mengintensifkan komunikasi personal dan politik dengan anggota DPR, melalui peningkatan keikutsertaan dan partisipasi dalam forum-forum yang memungkinkan terjadinya dialog dan diskusi dengan anggota DPR, sehingga terbuka peluang cukup besar untuk mengoptimalkan fungsi pertimbangan khususnya dalam pembahasan anggaran negara yang lebih pro rakyat. Untuk itu *communication skill* menjadi kompetensi yang harus dimiliki oleh anggota DPD.
- 10) Mengefektifkan forum/wadah ‘DPD untuk Rakyat’ dengan program mencerdaskan rakyat melalui pelibatan mereka dalam *participatory budgeting*, sebagai salah satu implementasi fungsi representasi DPD RI khususnya implementasi fungsi penganggaran, dalam rangka mewujudkan transparansi, akuntabilitas, aspiratif dan berkeadilan.

Strategi inilah yang harus ditempuh DPD RI untuk lebih giat mengambil inisiatif memerankan dirinya untuk meningkatkan fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran yang lebih fungsional. Atau mampu melaksanakan fungsi representatifnya secara optimal. Karena itu, ada beberapa catatan kritis sebagai

solusi pembentukan sistem bikameral yang efektif dan berimbang dalam perolehan dua kamar di Indonesia:

1. Kedua kamar (DPR - DPD) mempunyai kedudukan yang setara sebagai lembaga negara seperti yang diatur dalam UUD 1945 dan UU MD3. Kedua kamar (DPR - DPD) sama-sama memiliki kekuasaan dan fungsi legislasi yang proporsional. Tidak saling mengkooptasi tetapi justru saling mensupport, terutama dalam proses pembuatan undang-undang.
2. Ada baiknya dibentuk mekanisme rapat bersama antara Baleg DPR dan PPUU DPD untuk membahas isu-isu penting yang terkait dengan program kegiatan nasional. Artinya ada prolegnas terpadu dan sampai pada rencana pembahasan RUU untuk disikapi menjadi UU.
3. Perlu juga ada kesepakatan yang dibuat bersama DPR dan DPD mengenai lingkup RUU yang menjadi dominasi DPR dan DPD atau yang dianggap strategis dan signifikan, sesuai dengan karakteristik kewenangan / kekuasaan yang fungsional, misalnya, jika DPD fokus pada paal 22D UUD 1945, dan DPR fokus pada lingkup RUU sisanya, yang secara menyeluruh menjangkau bidang-bidang yang jauh lebih luas.
4. Perlu juga dipikirkan, jika kesempatan prolegnas dalam tahun anggaran baru, sebaiknya ditentukan, RUU mana yang akan diajukan (prioritas) oleh DPR, DPD maupun pemerintah. Misalnya, jika RUU dari DPR, maka DIM dari DPD dan Pemerintah, demikian sebaliknya. Ada baiknya perlu dipelajari. Juga putusan MK No. 92 Tahun 2012 dan No. 79 Tahun 2014 mengenai model pembahasan RUU *Tripartit* (DPR, DPD dan Pemerintah). Ini sejalan dengan teori sistem pembuatan UU terpadu (*integrity law making system*).
5. Posisi yang berimbang dan sekaligus efektif dalam sistem parlemen bikameral ini, sekaligus mengangkat pada harkat yang lebih tinggi. Politik perundang-undangan yang bersimpuh pada demokrasi yang dipimpin oleh hikmat

kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan (silakelima Pancasila).

### Daftar Pustaka

- Amandemen Keablasan*, UUD Baru dan Komisi Konstitusi, Humas dan Hukum DPR RI bekerjasama dengan Forum Kajian Ilmiah Konstitusi / FKIK, Jakarta, 2002.
- Anderson, Benedict R.O.G., “*The Ideas of Power in Javanese Culture*”, dalam bukunya *Language And Power Exploring Political Cultures in Indonesia* ( New York : Cornell University Press, 1972).
- Balandier, Georges, *Antropologi Politik* (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1996).
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia – *Bahan Sosialisasi Pembentukan Pusat Perancangan Kebijakan dan Informasi Hukum Pusat Daerah*. Panitia Perancang Undang – Undang.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia – *Kebijakan Pembangunan Nasional dan Daerah Tahun 2010 – Pandangan dan Pendapat DPD RI*. Panitia Ad Hoc IV DPD RI – Jakarta, 2009.
- Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia – *Bahan Sosialisasi Pusat Pengkaji dan Pengawasan Anggaran Pusat dan Daerah (P3APD DPD RI – Budget Office)*. Panitia Ad Hoc IV Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.
- Pieris John, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi Cendekia – Jakarta, 2007.
- Pieris John dan Aryanthi Baramuli, *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia : Beberapa Langkah Strategis Kajian Hukum Tata Negara Dan Politik (Memotong Spiral kekuasaan)*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2009.
- Executive Summary : Kompilasi Hasil Penelitian BPKK DPD RI Tahun 2015*, Jakarta, Maret 2016.

*Deskripsi Perjuangan DPD RI : Menuju Amandemen UUD 1945, Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (BPKK) Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2016.*



## TENTANG PENULIS

**Ahmad Farhan Hamid**, lahir di Samalanga - Aceh, 21 Januari 1953. Lulusan Sarjana Farmasi dan Apoteker FMIPA USU, pendidikan Master Kedokteran Dasar UNAIR, dan Doktor Farmakologi Sosial di USM Malaysia. Pernah menjadi Anggota PAH II BP MPR Periode 1999-2004, anggota DPR RI Periode 1999-2004 & 2004-2009, Anggota DPD RI Periode 2009-2014 dan Wakil Ketua MPR RI Tahun 2009-2014

**Gregorius Seto Harianto**, lahir di Yogyakarta 24 Maret 1949. Anggota DPR/ MPR RI fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) periode 1999-2004 dan Anggota PAH 1 BP MPR periode 1999 – 2003.

**I Wayan Sudirta** lahir di Pidpid Bali, 20 desember 1950. Merupakan lulusan dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Tahun 1976. Terpilih menjadi Anggota DPD/MPR RI selama 2 periode yaitu 2004-2009 dan 2009-2014. Selain itu, juga menjadi Koordinator Penasihat Hukum DPD RI tahun 2005-2009 dan Koordinator Tim Litigasi DPD RI tahun 2013 dan 2014.

**Hajriyanto Y. Thohari**, lahir di Karanganyar pada 26 Juni 1960. Menyelesaikan pendidikan S1 Sastra & Kebudayaan di UGM Tahun 4, Pasca Sarjana Antropologi di UI Tahun 1993, dan Program Doktor Antropologi di UI. Pernah menjabat sebagai Wakil Ketua MPR RI periode 2009-2014 dari Partai Golkar.

**Zain Badjeber**, lahir di Poso, Sulawesi Tengah pada 12 Februari 1937. Alumni Universitas Islam Jakarta (UID). Pernah menjabat sebagai Anggota DPR GR/MPRS Tahun 1967-1971, Anggota MPR RI Tahun 1973-1982, Anggota DPR/MPR Tahun 1992-2004, dan Anggota PAH I BP MPR 1999-2004.

**Amidhan bin H. Shaberah**, lahir di Banjarmasin Kalimantan Selatan pada 17 Februari 1939, menamatkan pendidikan formal, PHIN (Pendidikan Hakim Islam Negeri), Tahun 1959 dan Fakultas Syariah IAIN Jogjakarta, Tahun 1967, serta mengikuti kursus-kursus, SESPA Departemen Agama RI (1984), Lemhannas KRA XXII (1989), Manggala BP7 (1975), Management and Strategic Planning Course, di Massachussetts University, USA (1990). Saat ini aktif sebagai Ketua Umum Yayasan PKP Jakarta Islamic School, dan Anggota Wantim MUI. Telah mendedikasikan diri sebagai Anggota MPR RI, BP-MPR-PAH I, (1999-2004), Anggota, Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015) dan sekarang Anggota Lembaga Pengkajian MPR RI (2015-2019).

**Nanang Samodra** lahir di Yogyakarta, 31 Januari 1953. Lulusan S2 dari ITC Enschede The Netherlands tahun 1986. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Daerah Provinsi NTB periode Februari 2003-Januari 2008. Terpilih menjadi anggota DPR-RI periode 2009-2014 dari daerah pemilihan NTB dan menduduki komisi II DPR-RI.

**Ali Masykur Musa**, lahir di Tulungagung, 12 September 1962. Lulus Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jember dan Ilmu Hukum, dan FH Universitas Sahid Jakarta. Pendidikan Magister Ilmu Politik dari Universitas Indonesia dan Magister Ilmu Hukum dari Universitas Gajah Mada, serta Doktor Manajemen Pendidikan dari UNJ, Jakarta. Pernah menjadi Dosen FISIP UNEJ 1986-1999, Anggota DPR RI 1999-2009 yang juga menjadi Sekretaris PAH I BP MPR RI 1999-2004. Anggota BPK RI 2009-2014. Saat ini menjabat Komisaris Utama PT. Reasuransi Indonesia Utama (Persero) sejak tahun 2014.

**Alirman Sori** lahir pada 14 Mei 1969 di Gurun Panjang – Pesisir Selatan – Sumatera Barat. Menyelesaikan D3 Manajemen Komputer Universitas Putra Indonesia (UPI) Padang Sarjana Hukum pada tahun 2000 dari STIH YPKM Padang, Pascasarjana Hukum Tata Negara pada tahun 2003 dari UNES Padang dan Magister Management pada tahun 2006 dari STIE-KBP Padang, dan Doktor (Cand) HTN dari

UNKRIS, Jakarta. Pernah menjabat Ketua DPRD Pesisir Selatan tahun 2004-2009 dan Anggota DPD RI Periode 2009 – 2014.

**Herman Kadir**, lahir di Jambi, 22 November 1963. Alumni dari Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini menjabat sebagai Vice Presiden DPP Kongres Advokat Indonesia (KAI), dan Ketua Bidang Organisasi Ikatan Penasehat Hukum Indonesia (IPHI), dan Ketua Tim Advokasi Pimpinan DPD RI.

**John Pieris**, lahir Ambon, 18 Agustus 1949. Saat ini menjabat sebagai Anggota DPD RI – MPR RI Komite IV DPD RI 2009-2017, Anggota PURT DPD RI 2011-2017, Anggota Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan DPD RI (BPKK DPD RI 2009-2017), Anggota Badan Pengkajian MPR RI 2014-2017, dan Guru Besar Hukum Tata Negara UKI Jakarta.

# Pedoman Penulisan Jurnal Ketatanegaraan

## Lembaga Pengkajian

1. Jurnal Ketatanegaraan bersifat Ilmiah Populer untuk tujuan menyebarkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Diterbitkan setiap 3 bulan (triwulan) sekali, yaitu pada bulan Maret, Juni, September dan Desember.
3. Naskah yang diterima adalah artikel yang belum pernah dipublikasikan sebelumnya dan tidak mengandung unsur *plagiarisme*.
4. Naskah dapat berupa hasil penelitian, dan/atau kajian konseptual.
5. Naskah dapat mencakup temuan baru, artikel ulasan (*review*), ringkasan, dan opini.
6. Jurnal Ketatanegaraan memberikan ruang bagi penulisan mengenai isu-isu aktual tentang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
7. Naskah ditulis dengan Bahasa Indonesia.
8. Naskah yang dikirimkan berbentuk .doc dan .pdf.
9. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*), yang meliputi:
  - Sistematika artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
  - Sistematika artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
10. Judul artikel harus spesifik, tidak multitafsir dan lugas yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.

11. Abstrak (*abstract*) ditulis secara jelas, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
12. Kata kunci (*keyword*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
13. Naskah diketik minimal 5 halaman dan maksimal 20 halaman pada kertas ukuran A4 (210 x 297 mm) dengan jarak antar baris 1,5 spasi. Batas pengetikan dari tepi kertas diatur sebagai berikut:
  - Tepi atas : 3 cm
  - Tepi bawah : 3 cm
  - Tepi kiri : 4 cm
  - Tepi kanan : 3 cm

Naskah diketik dengan mempergunakan jenis huruf Times New Roman dengan spesifikasi ukuran huruf sebagai berikut:

- Judul naskah : ukuran huruf 12 point
  - Nama penulis : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
  - Abstrak dan kata kunci : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
  - Isi naskah : ukuran huruf 12 point
  - *Footnote* : ukuran huruf 10 point
  - Daftar pustaka : ukuran huruf 12 point
8. Contoh penulisan identitas:

PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

**Jakob Tobing**

9. Contoh tata aturan penulisan *footnote* sebagai berikut:
- 1) Buku
    - Yudi Latif (2012 : 10) *Negara Paripurna*, Jakarta: PT Radja Garfindo Persada.
  - 2) Buku karya terjemahan

- Paul, Scholten (2011 : 7) *De Structuur Dere Rechtswetenschap*, Struktur Ilmu Hukum, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung : Alumni.
- 3) Buku yang berisi kumpulan artikel
    - Syahrul Sajidin (Ed) (2014 : 89) *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, Jakarta: ILRC dan Hivos.
  - 4) Skripsi, tesis atau disertasi
    - Bahrul Ulum Annafi (2010 : 2) *Dinamika Fiqh Siyash Dalam Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Tidak dipublikasikan.
  - 5) Artikel dalam buku kumpulan artikel
    - Ria Casmi Arrsa, “Constitutional Complaint dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan”, Dri Utari (Ed) (2014 : 5) *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Kumpulan Hasil Konferensi Nasional, Setara Institute dan Kedutaan Besar Jerman*, Jakarta.
  - 6) Makalah
    - Ni'matul Huda (12 Juli 2009 : 5) *Constitutional Question dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*, makalah disajikan dalam Lokakarya Seminar Nasional di Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
  - 7) Artikel internet
    - Ali Safaat, Penafsiran konstitusi (online), <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses 3 Februari 2013.
    - Simon Butt, “Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia”, [http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract\\_id=1650432](http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract_id=1650432), diakses 28 Juli 2010.
10. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (A to Z) dengan susunan: Nama

penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dts., seperti contoh berikut ini:

- Latif, Yudi (2014), *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta: Penerbit Mizan.
  - Yuliandri (2009), “*Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan*”, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
  - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75.
  - TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
  - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
  - Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
  - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
11. Redaktur berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Redaksi tidak bertanggung jawab terhadap isi naskah.
  12. Pengiriman Naskah melalui Redaktur Pelaksana Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR RI Gedung Bharana Graha, Lt. III. Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270, Telp. (021) 57895418, Email: [lembaga.pengkajian@gmail.com](mailto:lembaga.pengkajian@gmail.com) dan [ta.lemkaji@gmail.com](mailto:ta.lemkaji@gmail.com).

## NAMA-NAMA ANGGOTA LEMBAGA PENGKAJIAN MPR RI

No	NAMA	JABATAN
1.	A.B. Kusuma	Peneliti senior di Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
2.	Abdul Malik, Dr., Ir., H.	Anggota Dewan Pakar Partai Nasdem
3.	Adji Samekto, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
4.	Ahmad Farhan Hamid, Dr., H., MS.	Wakil ketua MPR RI 2009-2014; DPR/MPR RI 1999 - 2004; DPR/MPR RI 2004 - 2009; DPD/MPR RI 2009 - 2014
5.	Ali Masykur Musa, Dr., S.H., M.Si., M.Hum	Sekretaris PAH I MPR RI 1999 – 2002, Anggota DPR RI Fraksi PKB 1999-2004, 2004-2009, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI 2009-2014
6.	Alihardi Kyai Demak, S.H., M.Si.	Anggota DPR RI Fraksi PPP 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004 & Ketua PAH Khusus BP MPR RI 2001-2004
7.	Alirman Sori, SH., M.Hum., M.M.	Anggota DPD RI 2009 - 2014
8.	Amidhan, KH.	Anggota MPR RI, BP PAH 1 (1999-2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015)
9.	Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra 2009-2014
10.	Andi Mattalatta	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Menteri Hukum dan HAM RI 2007 - 2009
11.	Arif Budimanta, Dr., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 1999-2004
12.	AT. Sugito, Prof., Dr.	Anggota MPR RI 1998 - 1999

13.	Baharuddin Aritonang	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota DPR RI 1999 - 2004 & Anggota BPK 2004-2009
14.	Bambang Soeroso, Dipl., -Ing.	Ketua Kelompok DPD di MPR RI
15.	Bukhori Yusuf, KH., Lc., MA.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
16.	Didi Irawadi Syamsudin, LLm.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
17.	Didik J. Rachbini, Prof., Dr.	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009
18.	Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Hanura 2009-2014
19.	Erik Satria Wardhana	Anggota DPR RI Fraksi Hanura 2009-2014
20.	Fitra Arsil, Dr., S.H., M.H.	Pakar Hukum Tata Negara & Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI
21.	Freddy Latumahina	Anggota DPR RI Fraksi Partai Golkar 1977-2004
22.	Fuad Bawazier, Dr.	Menteri Keuangan RI 1998; Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
23.	Gregorius Seto Harianto	Anggota DPR/ MPR RI Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) 1999 - 2004, Anggota PAH III BP MPR 1999 - 2004, dan Anggota PAH I BP MPR 2000 - 2004
24.	Hajriyanto Y. Thohari, Drs., H., MA.	Anggota DPR RI Fraksi Golkar 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009 - 2014, Anggota PAH II BP MPR 2001-2002 & Wakil ketua MPR RI Periode 2009-2014.
25.	Hamdan Zoelva, Dr., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi PBB 1999 - 2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013 - 2015
26.	Harun Kamil	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua Forum Konstitusi

27.	Herman Kadir, S.H., M.Hum	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2009-2014
28.	I Wayan Sudirta, SH.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014
29.	Irmanputra Sidin, Dr.	Pakar Hukum Tata Negara
30.	Ishak Latuconsina	Anggota DPR/MPR dari Fraksi TNI-Polri 1999 – 2004, Wakil Ketua Komisi Konstitusi 2003-2004
31.	Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR 1999 - 2004
32.	Lalu Soedarmadi, Drs., Mpia.	Anggota Dewan Pakar Nasional Demokrat (Nasdem); Wakil Ketua Umum DPP HIPPI; Direktur Eksekutif ND Institute; dan Komisaris Utama PT. ASDP Indonesia Ferry(Persero)
33.	Margarito Kamis, Dr., S.H., M.Hum.	Pakar Hukum Tata Negara
34.	Maruarar Siahaan, Dr.,S.H.,M.H.	Hakim Mahkamah Konstitusi 2003-2008
35.	Masdar Farid Mas'udi, KH.	Ketua PBNU
36.	Memed Sosiawan, Ir., H., ME.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
37.	Mohammad Jafar Hafisah, Dr., Ir. IPM.	Ketua Fraksi Partai Demokrat di DPR RI Tahun 2010-2012;Ketua Fraksi Partai Demokrat di MPR RI Tahun 2012-2014; Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
38.	M. Alfian Alfian, Dr.	Dosen Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional & Direktur Riset The Akbar Tandjung Institute
39.	M. Hasanudin Wahid	Wakil Sekjen DPP PKB
40.	M. Soleh Amin, SH.	Ketua IKADIN DPC Jakarta Pusat ; Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Bidang Hukum
41.	Muspani, S.H	Anggota DPD RI 2004 - 2009
42.	Nanang Samodra KA., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014

43.	Nuzran Joher, S.Ag, M.Si.,H	Anggota DPD RI 2009 - 2014
44.	Otong Abdurrahman, Drs., H.	Anggota DPR RI Fraksi PKB 2009-2014
45.	Pataniari Siahaan, Dr., S.T., M.H.	Anggota DPR RI Periode 1999-2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
46.	Permadi Satrio Wiwoho, KP., S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra
47.	Rully Chairul Azwar, Ir. M.Si. IPU.	Anggota MPR RI 1987 - 1992, Anggota DPR RI Fraksi GOLKAR 1992 - 1997, 1997 - 1999, 1999 - 2004, 2009 - 2014, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI 2011-2014 ; Wakil Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
48.	Sulastomo	Anggota MPR RI 1988 – 1998
49.	Sutjipno, Drs., (Irjen Pol. Purn)	Wakil Ketua Forum Konstitusi; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
50.	Syamsul Bahri, Prof., Dr., M.Sc.	Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU RI) Periode 2007-2012
51.	Theo L. Sambuaga	Anggota MPR RI 1982 - 2004, Menteri Tenaga Kerja 1998, Menteri Perumahan dan Permukiman 1998 - 1999, Wakil Ketua FPG MPR RI 1999 - 2004, Anggota BP MPR 1999 - 2004, Ketua PAH I ( GBHN) BP MPR 1999, Anggota PAH I (Perubahan Konstitusi) BP MPR 1999 - 2004
52.	Ulla Nuchrawaty, Dr., dr., Hj., M.M.	Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPP Partai Golkar 2016-2019, Ketua Koordinator Bid. Organisasi Pembina Daerah dan Humas IKAL LEMHANNAS
53.	Valina Singka Subekti	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia 2012 - 2017
54.	Wahidin Ismail, Drs., H.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014. Pimpinan Tim Sosialisasi MPR RI 2009 - 2014

55.	Widodo Ekatjahjana, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI
56.	Yasmin Muntaz	Wakil Sekjen Bidang Komunikasi Publik DPP PAN ( 2015 - 2020)
57.	Yudi Latif, Dr., Ph.D.	Pengamat Politik & Ketua Pusat Studi Islam dan Kenegaraan-Indonesia (PSIK-Indonesia)
58.	Yusyus Kuswandana, S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
59.	Zain Badjeber	Anggota DPR/MPR RI Tahun 1992-2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004



9 772548 438003