

**ANALISIS KRIMINOLOGI TERHADAP TINDAK PIDANA PENIPUAN  
MELALUI SHORT MESSAGE SERVICE DI KAB. SIDRAP**



**Skipsi**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat**

**Untuk Mendapatkan Gelar Serjana Hukum (S-1)**

**OLEH :**

**SAIFUL**

**4511060288**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS "45" MAKASSAR**

**2015**

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Usulan Penelitian dan Penulisan Hukum Mahasiswa :

N a m a : SAIFUL  
Nomor Stambuk : 45 11 060 288  
Program Studi : Hukum  
Minat : Hukum Pidana  
Nomor Pendaftaran Judul : 134/Pid/FH/U-45/III/2015  
Tanggal Pendaftaran Judul : 20-03-2015  
Judul Skripsi : **Analisis Kriminologi Terhadap Tindak Pidana Penipuan Melalui Short Message Service Di Kab. Sidrap.**

Telah diperiksa dan diperbaiki untuk dimajukan dalam ujian Skripsi mahasiswa Program Strata Satu (S-1).

Makassar,

2015

Disetujui :

Pembimbing I

Pembimbing II

**Dr. H. Abdul Salam Siku, SH., MH**

**Hj. Siti Zubaidah, SH., MH**

Mengetahui ;

Ketua Program Studi Ilmu-ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum,

**Dr. Ruslan Renggong, SH, MH**

## PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

Pimpinan fakultas hukum Universitas 45 Makassar memberikan persetujuan kepada:

Nama : SAIFUL  
Nomor Stambuk : 45 11 060 288  
Fakultas/Program Studi : Hukum/Ilmu-Ilmu Hukum  
Minat : Hukum Pidana  
Nomr Pendaftaran Judul : 134/Pid/FH/U-45/III/2015  
Taggal Pendaftaran Judul : 20-03-2015  
Judul Skripsi : **Analisis Kriminologi Terhadap Tindak Pidana Penipuan Melalui Short Message Service Di Kab. Sidrap.**

Telah diperiksa/diperbaiki dan dapat disetujui untuk dimajukan dalam ujian Skripsi mahasiswa program studi strata satu (S-1).

Makassar, Juni 2015

Mengetahui

Ketua Program Studi Ilmu Hukum

Dekan Fakultas Hukum

**Dr. Ruslan Renggong, SH.,MH**

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	vii
<b>BAB 1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan dan kegunaan penelitian.....	8
1.4 Metode Penelitian.....	9
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>11</b>
2.1 Tinjauan Singkat Tentang Sistem Bikameral.....	11
2.2 Tinjauan Umum Kewenangan DPD.....	19
2.3 Dasar Hukum Kewenangan DPD Dalam Perspektif Undang-Undang.....	21
2.4 Kedudukan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia.....	26
<b>BAB 3. LATAR BELAKANG DITETAPKANNYA DPD DALAM     MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MENURUT     PERUBAHAN UUDNRI Tahun 1945.....</b>	<b>37</b>
3.1 MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945.....	37
3.2 Perdebatan dalam Menetapkan DPD Sebagai Kamar Ke dua di Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Rangka Perubahan UUD NRI Tahun 1945.....	46

3.3 Dua Aspek Yang Menjadi Latar Belakang Di Bentuknya DPD .....	54
<b>BAB 4. PROBLEMATIKA DEWAN PERWAKILAN DAERAH .....</b>	<b>69</b>
4.1 Fungsi Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah .....	85
4.1.1 Fungsi legislasi.....	86
4.1.2 Memberi Pertimbangan Pada DPR.....	105
4.1.3 Fungsi Pengawasan .....	107
4.2 Dukungan Dan Partisipasi Publik .....	116
<b>BAB 5. PENUTUP.....</b>	<b>120</b>
5.1 Kesimpulan.....	120
5.2 Saran .....	122
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	

**BOSOWA**

## **BAB 1**

### **Pendahuluan**

#### **1.1. Latar Belakang masalah**

Gerakan reformasi menjadi salah satu wujud perkembangan Indonesia, dalam rangka penyesuaian struktur berbangsa dan bernegara dengan perubahan zaman dan tuntutan yang berkembang dalam masyarakat, salah satu aspek reformasi adalah reformasi dibidang ketatanegaraan yang mencakup perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945).

UUD NRI 1945 menjadi tongkat penting dalam masa-masa awal pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat, yang dirumuskan bersama oleh para pendiri negara sebagai perwujudan dan kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Atas dasar segala keterbatasan dan situasi bernegara yang jauh dari ideal dan secara umum dialami oleh negara dimasa awal kemerdekaannya, UUDNRI 1945 dirumuskan dengan memasukkan secara segala sesuatu yang menjadi esensi penting pembangunan sebuah negara bangsa saat itu dan berusaha dirumuskan secara singkat dan padat dalam UUDNRI 1945, terdiri dari 16 BAB dan 37 Pasal, guna meletakkan dasar-dasar kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia yang baru berdiri.

Subardjo (2011:2) "Sebagaimana diketahui bahwa tidak mungkin untuk membuat konstitusi yang sempurna dalam waktu singkat, namun konstitusi tidaklah kebal terhadap perubahan. Konstitusi dapat diubah untuk menyesuaikan diri dengan perubahan zaman, perubahan struktural sosial ekonomi dan politik memang tidak bersifat statis, melainkan selalu mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Upaya untuk membuat konstitusi baru pernah dilakukan oleh badan konstituante, tetapi gagal menetapkan Undang-Undang Dasar baru karena tidak dapat mencapai kesepakatan diantara wakil rakyat yang ada di lembaga perwakilan itu. Hal ini melatar belakangi dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD NRI 1945. Setelah pemberlakuan kembali UUD NRI 1945 yang terjadi dalam proses berbangsa dan bernegara ternyata dalam pelaksanaan selanjutnya, banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan baik di masa orde lama maupun orde baru sehingga mendorong munculnya reformasi.

Reformasi konstitusi sebagai salah satu agenda yang timbul seiring dengan tuntutan untuk proses bernegara yang lebih demokratis. Gerakan-gerakan yang timbul pada waktu itu merupakan suatu wujud kristalisasi keinginan rakyat untuk mengevaluasi kembali kondisi kenegaraan yang berada pada posisi krisis. Termasuk mengevaluasi diri itu adalah keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat ( MPR ) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan ditambah utusan daerah dan utusan golongan (Pasal 2 ayat 1 UUD NRI 1945).

Keanggotaan MPR seperti yang disebut Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 sebelum amandemen terdiri dari “anggota DPR, ditambah utusan daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang”. Di sini sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, yaitu anggota-anggota dari organisasi politik yang disodorkan atau ditawarkan kepada rakyat untuk mewakili dirinya di DPR melalui pemilihan umum. Rakyat dalam hal ini adalah rakyat yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

Salah satu perubahan penting dalam amandemen UUD NRI 1945 adalah pembentukan lembaga negara baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan DPD senafas dengan semangat otonomi daerah, yaitu perlu adanya lembaga negara yang menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional.

Keberadaan DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Bahwa kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan bahkan berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air.

Munirfuady(2001:124 )“Secara legal, keberadaan DPD tercantum dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Namun jarang disebutkan bahwa tugas, fungsi dan wewenang DPD menurut UU tersebut hanyalah subordinat DPR. Padahal munculnya ide kamar kedua bertumpu pada keinginan memberi ruang *checks and balances* serta saling mengisi secara kreatif antara dua lembaga parlemen”.

Ginandjarkartasmita, disampaikan acara seminar sehari, Jakarta 2 Maret 2006. “Sepintas ingin sejalan dengan model perwakilan sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) seperti di Amerika dengan *House of Representative* ( DPR) dan Senat atau Dewan Negara dan Dewan Rakyat di Malaysia. Jika itu yang diterapkan, DPD memiliki hak legislasi, pengawasan dan anggaran yang cukup bertenaga sebagai *counterpart* DPR”.

Namun yang berlaku sekarang adalah sistem politik ketatanegaraan yang tidak jelas, masih samar-samarnya sistem dua kamar. Akibatnya, harapan masyarakat dan daerah terhadap DPD jauh panggang daripada api, maksudnya akan sulit tercapai. DPD tidak memiliki posisi yang kuat sebagai parlemen yang digandengkan dengan DPR. Hal ini dapat terlihat

pada fungsi, tugas dan wewenang DPD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 D UUDNRI 1945 dan Pasal 223 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, sebagai berikut :

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. DPD ikut membahas bersama DPR atas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan oleh pemerintah atau hak inisiatif DPR
- c. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama
- d. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK
- e. DPD dapat melakukan pengawasan dan pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.

Melihat uraian di atas, posisi DPD memiliki kelemahan fungsi, tugas dan wewenang dibandingkan dengan posisi DPR. Jika struktur politik seperti ini masih dipertahankan, maka masa depan DPD sebagai penyeimbang DPR dalam sistem bikameral jadi agak mengkhawatirkan. Di saat kinerja DPR kurang maksimal maka bandul demokrasi pun akan bergerak ke titik yang pesimis. DPR dan DPD semestinya memiliki kewenangan, fungsi dan hak yang setara agar kelemahan DPR tersebut bisa ditutupi oleh masifnya kinerja DPD.

Abd Rahman(2006:1).Kritikan yang sering ditujukan kepada perubahan ketiga UUD NRI 1945 adalah lemahnya wewenang DPD, baik dibidang legislasi pengawasan maupun dibidang lainnya.

1. Pada bidang legislasi, DPD hanya mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) dibidang tertentu kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPD diikutkan membahas RUU tersebut atas undangan DPR, dan memberi pertimbangan atas RUU tertentu pula kepada DPR.
2. Pada bidang pengawasan, hasil pengawasan DPD atas pelaksanaan Undang-undang (UU) tertentu disampaikan kepada DPR.
3. Pada bidang lain, (anggaran), DPD hanya memberikan pertimbangan atas RUU Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), dan memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan ( BPK) kepada DPR.

Dari segi hukum publik, pengawasan merupakan bagian dari penegaka hukum dijelaskan Abdrahman dengan mengutip pendapat J.B.J.M ten Berge (2006:48).

“instrumen penegaka hukum administrasi meliputi pengawasan dan penerap sanksi, pengawasan merupakan langkah preventif untuk melaksanakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan”.

Tidak dapat dibayangkan kalau satu lembaga negara yang disertai fungsi pengawasan, tetapi tidak mempunyai kewenangan memaksakan kepatuhan bagai macanompong yang berpenampilan gagah secara fisik namun tidak memiliki taring untuk mengancam dan atau memangsa musuh-musuhnya.

Sebuah aspek penting dalam proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Salah satu perubahan penting adalah dibentuknya sebuah lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral ke sitem bikameral.

Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi.

Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta menjaga keseimbangan antar-daerah dan antara pusat dengan daerah secara adil dan serasi. 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.

Kelahiran DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi

daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Bahwa kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan senantiasa sejalan dengan kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air. Bahwa DPD akan menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan. Keberadaan DPD diharapkan akan memperkuat sistem parlemen, dan dengan demikian memperkuat demokrasi di Indonesia.

Berdasar kandari uraian tersebut diatas, penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh Tentang :**“Tinjauan Hukum DPD Dalam Parlemen Bikameral Menurut Perubahan UUD Tahun 1945**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan pada latar belakang, maka permasalahan hukum yang menjadi focus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi latar belakang ditetapkannya DPD dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut oerubahan UUD NRI 1945?
2. Bagaimanakah problematika DPD?

## **1.3. Tujuan dan kegunaan penelitian**

### **A. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui latar belakang ditetapkannya DPD dalam MPR menurut perubahan UUD NRI 1945
2. Untuk mengetahui problematika DPD antara fungsi konstitusional dan realitas politik

#### B. Kegunaan Penelitian

1. Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik untuk kepentingan teoritis maupun kepentingan praktis. Dimana pengkajian teoritis akan menjadi kontributif pemikiran terhadap pengembangan ilmu hukum, khususnya hukum tata negara berupa konsep hukum dan teori hukum yang terkait dengan karakter sistem perwakilan yang dianut oleh UUD NRI 1945.
2. Dalam kepentingan praktis, hasil penulisan ini dapat pula menjadi rekomendasi pemikiran yang bermanfaat sebagai sebuah kebijakan politik dalam rangka rekonstruksi lembaga perwakilan di Indonesia melalui peraturan perundang-undangan.

#### 1.4. Metode Penelitian

Sesuai dengan substansi permasalahan hukum yang hendak dikaji dalam makalah ini, maka penulisan ini merupakan penulisan hukum yang bersifat *normative* yakni suatu penulisan yang terutama mengkaji ketentuan-ketentuan hukum positif maupun asas-asas hukum.

##### 1. Pendekatan masalah

Penulisan ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu *statute approach* (pendekatan perundang-undangan), *historical approach*

(pendekatan sejarah) dan *comprative approach* (pendekatan perbandingan).

## 2. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul Skripsi yaitu “Tinjauan Hukum DPD Dalam Parlemen Bikameral Menurut Perubahan UUD Tahun 1945”. Maka lokasi Penelitian ini akan dilaksanakan di perpustakaan yang ada di kota makassar

## 3. Jenis dan Sumber Data

Yang dianalisis dalam penelitian ini diperoleh dari dari 2 sumber yaitu:

- a. Data Primer adalah data yang bersumber dari UUD NRI tahun 1945 sebelum perubahan, hasil perubahan dan perangkat aturan hukum lainnya.
- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data ini berupa buku-buku literatur, jurnal-jurnal, diklat, internet, kaidah-kaidah hukum, asas-asas hukum, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para ahli yang mendukung penelitian dan berkaitan dengan tema.

## 4. Analisis Data

Analisis menggunakan bahan hukum primer yang bersumber dari UUD NRI 1945 hasil perubahan, perangkat aturan hukum lainnya, selain itu didukung bahan hukum skunder yang bersumber

dari bacaan literature tentang Hukum Tata Negara dan bacaan lain yang relevan.



## **BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1. Tinjauan Singkat Tentang Sistem Bikameral**

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 [www.ginandjar.com](http://www.ginandjar.com) 3

Pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai House of Representatives. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara (60%) disebut sebagai Senate (dengan berbagai variasinya seperti sénat, senato, senado, senatuil).

( Subardjo SH 2012; 32) Kecuali Negeri Belanda yang sebutan untuk majelis pertama (erste kamer) adalah majelis tinggi, sedangkan majelis kedua (tweede kamer) adalah majelis rendah. Diberbagai negara majelis tinggi ini diberi nama yang khas seperti House of Lords (Inggris), Dewan Negara (Malaysia), National Council (Afrika Selatan), Bundesrat (Jerman), Rajya Sabha (india), Sanggi-in (Jepang).

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. Seperti pemilihan presiden langsung, juga Pilkada langsung, yang pada awalnya banyak yang menentang dan meragukan apakah cocok untuk diterapkan di Indonesia, demikian juga dengan DPD. Banyak yang mempertanyakan apakah lembaga perwakilan seperti DPD cocok

untuk negara kesatuan seperti Indonesia, bukankah sistem seperti itu hanya cocok untuk negara federal.

Ada juga yang merasa khawatir bahwa proses pembuatan undang-undang bisa menjadi terhambat kalau harus melibatkan dua lembaga perwakilan. Karena selama ini kita tidak menganut sistem bikameral tentu jawabannya tidak bisa kita peroleh dari pengalaman kita sendiri. Jawaban yang paling mendekati dan obyektif adalah dengan mempelajari bagaimana selama ini sistem itu diterapkan di negara-negara lain. Pertama, adalah sebuah kenyataan bahwa sebagian besar (dua pertiga) negara di dunia memang menganut sistem unikameral. Dari survei 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 menganut sistem unikameral, sedangkan semua negara federal menganut sistem bikameral.

Namun jika dilihat lebih dalam lagi yaitu diantara 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 demokrasi (waktu itu belum termasuk Indonesia), diperoleh beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut:

1. Sebanyak 32 negara memilih bikameral, sedangkan 22 negara memilih unikameral. Berarti di sebagian besar negara yang menganut paham demokrasi, sistem bikameral dianggap lebih cocok.
2. Semua negara federal memiliki dua majelis; sedangkan di negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih sistem unikameral dan sebagian lainnya bikameral (dari sampel yang

diteliti, 22 negara memilih sistem unikameral dan 20 negara memilih sistem bikameral, selebihnya tidak diperoleh datanya).

3. Semua negara demokrasi dengan jumlah penduduk besar (kecuali Bangladesh) memiliki dua majelis. Semua negara demokrasi yang memiliki wilayah luas (kecuali Mozambique) memiliki dua majelis. Rupanya dalam “manajemen politik” seperti juga dalam bidang administrasi baik publik maupun bisnis, ada faktor rentang kendali yang perlu dipertimbangkan (span of control) Maka 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 di 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. Sistem bikameral yang beraneka ragam itu tercermin juga dalam cara pemilihan dan status keanggotaannya (sudah termasuk Indonesia).

Di sebagian besar negara para anggota mewakili negara bagian, provinsi atau wilayah perwakilan dengan jumlah yang sama. Di sebagian negara lagi jumlahnya proporsional terhadap jumlah penduduk, sedangkan di sebagian lainnya merupakan kombinasi dari keduanya. Namun ada pula yang dipilih secara nasional, tidak mewakili daerah tertentu (National District seperti Filipina) atau diangkat atas dasar pertimbangan lain.

Keanggotaan majelis tinggi dibatasi dalam periode tertentu, ada yang sama dengan periode DPR namun banyak pula yang berbeda.

Umumnya lebih panjang, seperti 6 tahun di Amerika Serikat, 9 tahun di Perancis atau bahkan seumur hidup seperti Inggris.

( Subardjo 2012;38). Mengenai kewenangan, kebanyakan senat atau majelis tinggi memiliki kewenangan tertentu dalam legislasi dan pengawasan, meskipun tingkat kewenangan tersebut bervariasi di satu negara dengan negara lainnya.

Selain lahir dari tradisi dan sejarah yang panjang, diterapkannya bikameralisme dalam sistem perwakilan diberbagai negara pada umumnya didasarkan atas dua pertimbangan (ginandjar.1999):

- 1) Representation, perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah penduduk. Dalam hal ini yang paling utama adalah pertimbangan keterwakilan wilayah. Maka acapkali dikatakan bahwa majelis rendah mencerminkan dimensi popular (penduduk) sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial (Tsebelis dan Money ibid). 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 checks 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

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap sistem bikameral, adalah efisiensi dalam proses legislasi; karena harus melalui dua kamar, maka banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut di atas dibanding dengan “ongkos yang harus dibayar” dalam bentuk kecepatan proses

pembuatan undang-undang. Beberapa negara yang tadinya menganut sistem bikameral telah beralih ke unikameral yaitu Selandia Baru (1950), Denmark (1953), Swedia (1971). Namun ada juga yang tadinya unikameral berubah ke bikameral seperti Comoros (1992) dan tentunya Indonesia sendiri.

Maka negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan caranya masing-masing telah berupaya untuk mengatasi masalah tersebut, antara lain dengan membentuk conference committee untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut, sehingga dewasa ini persoalan itu tidak dipandang lagi menjadi faktor penghambat. Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki majelis tinggi, sistem bikameral pada umumnya dibagi dalam dua kategori: kuat dan lemah. Dalam literatur dikenal kelompok ketiga yang disebut "insignificant" karena sama sekali keberadaannya tidak berarti (Purnomowati 2005:45). Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka sistem bikameral di negara tersebut disebut kuat. Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki tersebut kurang kuat, atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok yang lemah.

Menurut survei IDEA, dari 32 negara demokrasi yang menganut sistem bikameral, antara yang kuat dan yang lemah terbagi sama masing-masing 16. (Pada waktu survey itu dilakukan, Indonesia belum termasuk).

Namun banyak ahli berpendapat bahwa legitimasi dari majelis tinggi juga menentukan kuat lemahnya sistem bikameral di suatu negara. Legitimasi ditentukan oleh keterlibatan warga negara dalam pemilihan

anggota majelis. Majelis tinggi yang langsung dipilih oleh rakyat mempunyai legitimasi yang tertinggi makin tidak langsung, makin kurang legitimasinya. Beberapa ahli (Bagir manan 2004;81) menemukan hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya (Contoh: Amerika Serikat, Swiss, Itali, Filipina)

Jika temuan itu benar, maka Indonesia merupakan sebuah “anomali” karena dengan definisi legitimasi di atas, maka DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah.

Indonesia bukan satu-satunya negara yang majelis tingginya memiliki kewenangan formal yang sangat lemah; ada banyak negara dengan sistem bikameral yang memiliki kewenangan tidak lebih dari yang dimiliki oleh DPD. Namun Indonesia adalah satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah.

Sementara ahli menggunakan kriteria tambahan untuk menentukan kuat lemahnya sistem bikameral. Apabila majelis rendah dan majelis tinggi sama dan sebangun (*congruent*) komposisinya maka sistem bikameral menjadi lemah. Dalam hal ini karena komposisi, persyaratan calon, dan cara pemilihan DPR dan DPD berbeda, maka faktor ini dapat menambah bobot sistem bikameral di Indonesia.

Sungguh merupakan ironi bahwa di beberapa negara yang legitimasinya lemah, majelis tingginya justru memiliki kewenangan formal

yang tinggi. Beberapa contoh dapat dikemukakan, antara lain di Canada, di mana para anggota Senat diangkat oleh Gubernur Jenderal atas usul Perdana Menteri untuk seumur hidup. Federation Council Rusia terdiri dari dua anggota untuk setiap negara bagian, masing-masing satu orang diangkat oleh pemerintah negara bagian dan dewan perwakilan negara bagian. Dewan Negara Malaysia sebagian diangkat oleh dewan perwakilan negara bagian, sebagian diangkat oleh pemerintah (Yang Dipertuan Agung atas usul Perdana Menteri). Di Jerman anggota Bundesrat diangkat oleh pemerintah negara bagian. Namun di keempat negara tersebut majelis tinggi memiliki kewenangan legislasi yang hampir sama kuat dengan majelis rendahnya.

Selanjutnya apabila dilihat dari sistem pemerintahan, yaitu parlementer atau presidensial, berdasarkan penelitian IDEA terhadap negara-negara yang menerapkan sistem demokrasi seperti tersebut di atas, dari 10 negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial (seperti Indonesia), 8 Negara menerapkan sistem bikameral yang kuat.

Berdasarkan temuan dari sistem bikameral yang diterapkan berbagai negara seperti diuraikan di atas, dengan mempertimbangkan harapan masyarakat di daerah yang amat besar terhadap DPD serta legitimasi politiknya yang tinggi, maka berkembang wacana dalam rangka lebih memperkuat demokrasi di Indonesia, untuk lebih memberdayakan peran *empower* DPD.

Indonesia adalah negara besar, baik penduduk maupun luas wilayahnya. Dengan beragamnya kepentingan yang dilahirkan oleh sifat multi etnis dan multi kultur bangsa ini, yang memerlukan keterwakilan

*representation* yang tidak hanya atas dasar jumlah penduduk, sesungguhnya Indonesia membutuhkan sistem bikameral yang jangan terlalu lemah.

DPD telah berfungsi selama satu tahun setengah. Pada beberapa bulan pertamanya sebagai lembaga yang sama sekali baru, DPD mencurahkan perhatian kepada pengaturan intern, menyusun tata tertib, membangun organisasi, serta menetapkan mekanisme kerja, baik dalam berbagai tingkat persidangnya maupun kunjungan-kunjungan ke daerah dalam menjalankan fungsi pengawasannya.

## **2.2. Tinjauan Umum Mengenai Kewenangan DPD**

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan DPD dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bulan November 2001.

### **a. Keanggotaan DPD**

Berdasarkan Pasal 22 C ayat (1) : “ Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”, maka keanggotaan DPD untuk pertama kalinya dipilih pada Pemilihan Umum Tahun 2004, yaitu berjumlah 128 orang yang terdiri atas 4

orang dari tiap provinsi, sebanyak 32 provinsi. Hal ini ditegaskan pada Pasal 22 C ayat (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.

Undang-undang (UU) No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Menjabarkan ketentuan tersebut diatas sehingga jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi empat orang (Pasal 227 ayat (1))

b. Fungsi, Tugas dan Wewenang DPD

Sesuai dengan konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki fungsi, tugas dan wewenang sebagai berikut :

Pasal 22 D UUDNRI 1945, berbunyi :

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 sumberdaya 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 dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta memberikan 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.

Pengaturan lebih lanjut tugas dan wewenang DPD yaitu Pasal 223 s.d Pasal 224 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, dengan rincian sebagai berikut :

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 sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (Pasal 223 ayat (1))
2. 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah. ( Pasal 223 ayat (2))
3. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. ( Pasal 223 ayat 3))
4. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
5. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama (Pasal 224 ayat 5))
6. DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN. (Pasal 224 ayat (7))

### **2.3. Dasar Hukum Mengenai Kewenangan DPD Dalam Perspektif Undang-Undang**

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD. Berikut kutipannya.

## Bagian Ketiga : Tugas dan Wewenang

### Pasal 224

1. DPD mempunyai tugas dan wewenang:
  - a. 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;
  - b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagai mana dimaksud dalam huruf a;
  - c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - e. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
  - f. Menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
  - g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari Badan Pemerisaaan Keuangan (BPK) sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN; h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
  - i. ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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. Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat

melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

#### Pasal 225

1. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Dalam menyusun program dan kegiatan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
3. Pengelolaan anggaran DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPD di bawah pengawasan Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. DPD menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran DPD dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. DPD melaporkan pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada publik dalam laporan kinerja tahunan.

#### Pasal 256

1. 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.
2. DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai peraturan tata tertib DPR.
3. Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.
4. Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai bahan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

#### Pasal 257

1. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

2. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.
3. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

#### Pasal 258

1. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
2. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota BPK.

#### Pasal 259

1. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
3. Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

#### Pasal 260

DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.

Dari ketentuan pasal-pasal tersebut kita bisa melihat adanya perbedaan tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh DPD dibandingkan dengan DPR yang sama-sama sebagai lembaga perwakilan. DPD seakan-akan hanya pelengkap dari keberadaan DPR karena kewenangan yang diberikan DPD yang tidak sebesar yang dimiliki DPR.

Jika DPR mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk UU yang dibahas dengan presiden, maka DPD hanya berwenang untuk mengusulkan rancangan UU untuk diajukan kepada DPR (Pasal 224 ayat (1) UU No 27 Tahun 2009). Kewenangan pengajuan usul RUU itu pun hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah,

hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan dalam hal RUU tentang APBN dan hal-hal yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama berdasarkan Pasal 257 UU No. 27 Tahun 2009 DPD hanya diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR, yang dari hasil pertimbangan tersebut DPR melakukan pembahasan dengan pemerintah (ayat (3)).

Selain mengajukan RUU kepada DPR, DPD juga mempunyai kewenangan untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana disebutkan dalam Pasal 254 UU No. 27 Tahun 2009. DPR akan mengundang DPD untuk membahas RUU bersama pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai dengan tata tertib DPR. Hasil dari pandangan, pendapat, dan tanggapan masing-masing lembaga tersebut dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah. Di sini sekali lagi kita melihat betapa kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD dibandingkan dengan DPR bahkan dengan pemerintah. Seolah-oleh DPD hampir mirip dengan staf ahli di kedua lembaga tersebut. DPD tidak mempunyai peran dalam proses menentukan keputusan.

Untuk kewenangan DPD dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan UU juga terbatas pada masalah-masalah tertentu dan hasil dari pengawasan tersebut sekali lagi disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. DPD tak ubahnya seperti warga

masyarakat biasa yang memang berhak untuk memberikan masukan dan menyampaikan aspirasinya kepada DPR sebagai wakil rakyat.

Demikian juga dalam hal pemilihan anggota BPK, DPD hanya berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR secara tertulis. Selain kewenangan DPD tidak sebesar yang dimiliki oleh DPR, DPD juga tidak mempunyai beberapa kewenangan seperti yang dimiliki oleh DPR seperti membahas dan memberikan persetujuan Perpu, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan pemerintah, memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial, memberikan persetujuan calon hakim agung untuk ditetapkan sebagai hakim agung, memilih tiga calon anggota hakim konstitusi, memberikan pertimbangan kepada presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi, memberikan persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.

#### **2.4. Kedudukan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia**

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Demokrasi artinya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih. Demokrasi juga bisa dimaknai sebagai bentuk masyarakat yang menghargai hak-hak asasi

manusia secara sama, menghargai kebebasan dan mendukung toleransi, khususnya terhadap pandangan-pandangan kelompok minoritas.

Munirfuady (Jakarta, oktober 2011, hal 134) jika dilihat dari segi bagaimana dan sejauh mana keterlibatan rakyat dalam suatu proses pengambilan keputusannya, konsep Negara demokrasi minimal memunculkan tiga macam demokrasi, yaitu; (i) demokrasi perwakilan, (ii) demokrasi langsung dan (iii) demokrasi dengan partai tunggal.

DahlanThaib, (1994:2)

Ada dua model demokrasi, yakni:

1. Demokrasi Langsung (*direct democracy*) Suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.
2. Demokrasi Tidak Langsung atau Demokrasi Perwakilan (*indirect democracy* atau *representative democracy*).

Suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan oleh sedikit orang yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Soehino (2001:243) membagi tipe demokrasi sebagai berikut, yang mana disebutnya sebagai demokrasi modern:

1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensiil.
2. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi di antara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dan badan eksekutif ada hubungan yang bersifat timbal balik (saling mempengaruhi), atau sistem parlementer.
3. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum atau sistem badan pekerja.

Persamaan dari ketiga tipe demokrasi di atas ialah bahwa ketiga tipe demokrasi tersebut terdapat lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian demokrasi dimaknakan sebagai pemerintahan perwakilan rakyat yang

representatif, dan tidak dengan pemerintahan rakyat. Tidak dikatakan sebagai pemerintahan rakyat sebab pada jaman modern ini tidak mungkin dapat diadakan atau dilaksanakan pemerintahan oleh rakyat secara langsung. Untuk membedakan dengan demokrasi kuno atau demokrasi langsung maka demokrasi dengan lembaga perwakilan rakyat ini dinamakan demokrasi modern, demokrasi tidak langsung, atau demokrasi perwakilan, yang kekuasaan tertinggi atau terakhir untuk memutuskan terletak pada rakyat.

EmanHermawan(2001:48) Para pakar ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara yang terbaik untuk membentuk *representative government*. Cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu.

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan si wakil dengan yang diwakili.

Miriam Budiardjo (2002:180) menyatakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan di antara dua pihak, yaitu wakil dengan yang terwakili di mana sang wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan yang terwakili.

Ada dua tipe untuk melihat hubungan antara rakyat dan yang mewakilinya (parlemen), yakni:

1. Tipe delegasi (mandat), yang berpendirian bahwa wakil rakyat merupakan corong keinginan rakyat. Ia harus menyuarakan apa yang dikehendaki rakyat.
2. Tipe *trustee* (kepercayaan independen), yang berpendirian bahwa wakil rakyat dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan mempunyai kemampuan mempertimbangkan dengan baik apa yang dikehendaki rakyat.

Sistem pembagian parlemen atau lembaga perwakilan rakyat ada dua, yaitu parlemen yang terbagi dalam dua kamar/majelis (bikameralisme),

Saldi Isra (2010:235) model ini pada hakikatnya adanya dua kamar didalam lembaga perwakilan, pemerintah yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan ologarki.

Denga adanya kamar ke dua monopoli suatu proses dapat dihindari karenanya, lembaga legislative dua kamar memungkinkan untuk mencegah jika terjadi suatu kecacatan atau kecerobohan dari kamar pertama

Pilihan atas dua kamar dalam lembaga perwakilan rakyat dijelaskan oleh Saldiisra bahwa “kamar kedua dari lembaga legislatif juga menimbulkan perdebatan lain, terutama relasi antara dua kamar”. danparlemen yang hanya terdiri dari satu kamar/majelis (unikameralisme). Hampir semua negara federal menggunakan sistem dua kamar karena satu di antaranya mewakili kepentingan negara-negara bagian. Dalam sistem dua kamar lembaga legislatif dibagi dalam Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House* atau Senat)

GinandjarKartasasmita (2006:19).Dengan mengikuti kelaziman teori-teori politik dan ketatanegaraan, pada umumnya lembaga perwakilan rakyat mempunyai tiga fungsi utama:

1. Fungsi legislatif atau pembuatan undang-undang(*legislatif of law making function*).
2. Fungsi kontrol (*control function*).
3. Fungsi perwakilan (*representative function*).

Untuk memahami bagaimana model atau sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia maka dapat menggunakan pendekatan dari sudut pandang UUD 1945. Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali sejak tahun 1999 hingga 2002 telah menghasilkan berbagai perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti tampak dalam kelembagaan perwakilan rakyat dan kekuasaan legislatif.

Perubahan mendasar dalam pelembagaan perwakilan rakyat dan kekuasaan legislatif misalnya dengan berubahnya kedudukan, wewenang,

dan susunan serta cara rekrutmen keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), berubahnya kedudukan, wewenang, serta susunan dan cara rekrutmen keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), serta kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Menurut Pasal 2 ayat (1) UUDNRI 1945 disebutkan 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".

Rumusan ini menimbulkan anggapan bahwa seolah-olah sistem perwakilan kita di MPR menganut sistem bikameral di mana MPR sekedar sebuah forum bersama (*joint session*) DPR dan DPD. Namun demikian masih ada yang beranggapan kita tetap menganut sistem unikameral.

AbdRahman(2006:2) : norma pasal 2 ayat (1) terkesan republic Indonesia menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral sistem*) dimana kamar pertama adalah DPR dan kamar ke dua adalah DPD. sebagian kalangan mengatakan, walaupun Indonesia tidak menganut *bicameral sistem* dalam arti *stong bicameral* tetapi konstitusi kita menganut soft bicameral karena UUD NRI 1945 mempermaklumkan sistem perwakilan Indonesia terdiri atas tiga kamar yaitu MPR, DPR, dan DPD. ketiga kamar tersebut masing-masing berdiri sendiri, sederajat dan tidak saling membawahi.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dalam studinya mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia, menyebutkan bahwa sedikitnya ada tiga alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian terhadap susunan, kedudukan, dan kekuasaan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan dengan dua kamar (bikameral).

Pertama, kebutuhan dalam pembenahan sistem ketatanegaraan sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR, yaitu utusan daerah dan utusan golongan, tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya. MPR memiliki kekuasaan yang rancu dalam sistem presidensial karena dapat menjatuhkan presiden dengan mekanisme Sidang Istimewa.

Kedua, kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Artinya, dengan adanya dewan yang secara khusus merepresentasikan wilayah-wilayah maka diharapkan kepentingan masyarakat di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional.

Ketiga, kebutuhan bagi Indonesia saat ini untuk memulai menerapkan sistem *checks and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar, maka diharapkan lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislatif dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik.

PSHK memberi contoh empat negara yang menganut sistem bikameral, yaitu Amerika Serikat (AS), Afrika Selatan, Jerman, dan Brasil. AS adalah contoh negara yang banyak ditiru dalam perubahan UUD 1945 ini. Parlemen AS adalah Kongres yang terdiri atas Senat dan *House of Representative*. Di Indonesia padanannya kira-kira MPR seperti Kongres, DPD seperti Senat, dan DPR seperti *House of Representative*.

(Error! Hyperlink reference not valid.)

Terhadap adanya dua kamar di MPR sekarang ini masih terdapat perbedaan penafsiran apakah MPR sungguh-sungguh menganut sistem bikameral ataukah tidak. Hal ini terjadi karena dalam definisi Pasal 2 ayat (1) itu disebutkan bahwa “MPR adalah gabungan dari anggota-anggota DPR dan DPD”, bukan terdiri atas lembaga DPR dan DPD seperti konsep bikameral yang sesungguhnya.

Dari sisi jumlah anggota, sesuai Pasal 22C Ayat (2) UUDNRI 1945, “anggota DPD dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR”.

DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Setiap anggota DPR juga mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Selain itu kewenangan yang dimiliki DPD juga tidak setara dengan kewenangan DPR. Sesuai Pasal 20 UUD NRI 1945, maka DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (UU). Pasal 20A UUD NRI 1945 disebutkan

bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan

Sesuai Pasal 22D Ayat (1) UUD NRI 1945, DPD juga berwenang mengajukan dan membahas RUU, tetapi terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-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.

Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa selain hal-hal di atas, DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI 1945 mengatur, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan berbagai UU yang disebutkan di atas, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan adanya jumlah anggota, kewenangan, dan kedudukan yang tidak setara antara DPR dan DPD, maka ada anggapan bahwa sistem MPR yang dianut adalah sistem bikameral yang lunak (*soft bicameral*). Bahkan ada anggapan yang menyatakan bahwa kedudukan DPD memang didesain lebih rendah daripada DPR. Atau hanya sekedar pelengkap penyerta DPR.

Abd.Rahman(2006:3) Terdapat beberapa indikator konstitusional lainnya yang menggambarkan lemahnya DPD tersebut:

Pemberian alat kelengkapan yang tidak sesuai dengan kebesaran namanya sebagai lembaga negara dengan fungsi legislasi dan pengawasan serta fungsi lainnya. Hanya empat

alat kelengkapan yang diberikan kepada DPD melalui Pasal (98 ayat (3) UU No. 27 tahun 2009): *pimpinan panitia Adhoc, badan legislasi, dan panitia lainnya yang di perlukan*. Empat kelengkapan ini tidak disertai dengan badan lain yg seperti dimiliki DPR, antara lain: *badan legislasi badan musyawarah, badan kerjasama antara parlemen, badan urusan rumah tangga dan panitia anggaran*:

hak-hak DPD sebagai institusi dan hak-hak anggota DPD. Dibandingkan dengan DPR, hak-hak DPD ini pun sangat lemah. Kepada DPR diberikan hak institusi seperti yang dituangkan dalam (Pasal 27 UU No. 27 tahun 2009) berupa *hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat*. Sedangkan kepada DPD, hak itu tidak menjabarkan fungsinya seperti DPR tersebut di atas, tetapi hanya mengulangi *terminology* fungsi DPD seperti yang dituangkan dalam (Pasal 48 UU No. 27 tahun 2009) yaitu: *hak untuk mengajukan RUU bidang tertentu dan ikut membahas RUU bidang tertentu pula*. Sedangkan Terhadap anggota DPD hanya terbatas, seperti yang dituangkan dalam (Pasal 49 UU No. 27 tahun 2009) yaitu *hak untuk menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri imunitas, protokoler, dan keuangan*, tetapi sama sekali tidak diberikan *hak mengajukan usulan RUU, hak mengajukan pertanyaan*, sedangkan DPR hak-hak tersebut diberikan (Pasal 28 UU No. 27 tahun 2009);

dalam kedudukannya sebagai anggota MPR, terdapat kelemahan mendasar dari pengaturan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu: keanggotaan MPR bukan institusi DPR dan DPD, tetapi anggota masing-masing kamar. Implikasinya adalah dari pengaturan ini adalah lemahnya posisi tawar DPD dalam pengambilan keputusan pada sidang-sidang MPR. Indikasi itu terlihat pada 2 hal yaitu:

1. Pemberhentian presiden ( Pasal 7 ayat (7) UUD NRI 1945);
2. Perubahan UUD NKRI 1945 (Pasal 37 ayat (1,2,3 dan ayat 4).

Pengkaidahan DPD dalam konstitusi tercantum di dalam UUD NRI 1945 Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), (4), Pasal 22E ayat (2) dan (4), Pasal 23E ayat (2), dan Pasal 23F ayat (1).

Tentang keanggotaan DPD diatur dalam Pasal 22C, yakni:

- (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.

Jadi para anggota DPD adalah perseorangan (individu-individu) yang mewakili daerahnya yakni provinsi, dan bukan mewakili partai politik sebagaimana DPR. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, bukan diangkat atau dipilih oleh DPRD Provinsi seperti pengalaman utusan daerah di MPR pada masa lalu.

UU yang mengatur susunan dan kedudukan DPD sebagaimana disebutkan pada Pasal 22C ayat (4) UUD NRI1945 adalah UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Berdasarkan Pasal 74 ayat (1) UU tersebut maka "jumlah anggota DPR adalah 560 orang". Oleh karena itu jumlah anggota DPD tidak boleh melebihi 183 orang. Pasal 227 ayat (1) mengatur "jumlah anggota DPD dari masing-masing provinsi adalah 4 orang".

Pasal 222 UU No 27 Tahun 2009 menyebutkan "DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga Negara". Pasal 223 menyebutkan tentang fungsi DPD yakni:

1. Mengajukan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu.
2. Pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu.

Langkah konkrit yang bisa dilakukan menurut Abd Rahman dengan mengutip pendapat dari Piter Lilienfeld (2006:49-50):

1. Mengawasi hubungan antara pemerintah dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. mempertanyakan kepada badan eksekutif hal yang terkait dengan keluhan masyarakat dan pemerintah daerah atau sesuai dengan hasil temuan lapangan.
  - b. melakukan investigasi dan verifikasi oleh PAH, atau tim kerja yang di bentuk, maupun kerja kerja anggota perorangan, untuk mendapatkan bukti bukti dan atau duduk persoalan di daerah-daerah;
  - c. merumuskan hasil final melalui konsultasi dan atau pertimbangan Tim ahli;
  - d. menyampaikan hasil akhir pengawasan kepada DPR untuk ditindak lanjuti
  - e. mempublikasikan hasil penyampaiannya kepada DPR sebagai pertanggung jawaban publik
2. mengawasi pelaksanaan hukum yang berhubungan dengan masalah-masalah kedaerahan
- a. panitia Ad Hoc, anggota DPD asal daerah yang bersangkutan, dan atau tim kerja yang di bentuk, dengan misi menemukan fakta ke daerah-daerah;
  - b. melakukan dengan pendapat publik; rapat kerja dengan instansi pemerintah dan swasta, baik di pusat maupun di daerah; mengadakan kunjungan kerja, dan studi banding, dan cara cara lain yang di mungkinkan,
  - c. mengundang yang relevan, dan pemerintah daerah serta tokoh lainnya untuk menghadiri debat paripurna di DPD;
  - d. merumuskan hasil pengawasan dengan bantuan tim ahli sebelum di ajukan kepada DPR untuk di tindak lanjuti;
  - e. mempublikasikan hasil penyampaian pengawasan kepada DPR sebagai pertanggung jawaban publik.

Dengan pola yang seperti ini, memungkinkan DPR dan tokoh figur di pemerintahan pusat dan daerah untuk memperhatikan DPD. sudah barang tentu masyarakat pun akan memberikan dukungan politik sehingga DPD akan lebih berwibawah walaupun wewenang konstitusionalnya lemah. Walau DPD dengan kewenangan sedikit, tetapi jika mampu bekerja secara optimal, maka DPD akan mendapat dukungan meluas, dan kewenangannya akan di evaluasi melalui UUD NRI 1945 dimasa yang akan datang.

### **BAB 3. LATAR BELAKANG DITETAPKANNYA DPD DALAM MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MENURUT PERUBAHAN UUD NRI Tahun 1945**

#### **3.1. MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945**

Salah satu latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak lain adalah keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan sebagaimana diatur Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Berdasar Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan limitatif melainkan enunsiatif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian, MPR mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya.

Lembaga-lembaga negara lainnya itu tidak sama kedudukannya dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan di bawah Majelis. Oleh karena itu, MPR membagi-bagikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya dengan *distribution of power*.

Setelah MPR mendelegasikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lainnya, bukan berarti Majelis tidak mempunyai kekuasaan lagi. Kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi terutama bertugas untuk menetapkan masalah-masalah pokok baik yang secara

tegas telah ditentukan UUD 1945 maupun yang secara tegas dijelaskan oleh UUD 1945. Sebagai lembaga tertinggi negara, Majelis mempunyai tugas dan wewenang di segala bidang. Di bidang eksekutif, MPR membawahi Presiden dan mengangkat Presiden. Majelis berwenang untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden atas segala kebijakan pemerintah yang garis-garis besarnya telah ditetapkan MPR.

Di bidang perundang-undangan, MPR membawahi DPR dan Presiden. Segala undang-undang yang akan dibuat lembaga legislatif harus dilakukan sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh MPR. Perundang-undangan tidak boleh dibuat menyimpang dari UUD 1945 maupun Ketetapan MPR dan menurut penulis, MPR dalam keadaan tertentu dapat melakukan sendiri perubahan UUD.

Di bidang pengawasan, MPR membawahi DPR dan BPK. DPR sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden di lapangan pemerintahan sehari-hari. Khusus mengenai pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, BPK harus memberitahukannya kepada DPR, untuk selanjutnya DPR bisa meminta sidang istimewa kepada Majelis, jika Presiden sungguh melanggar GBHN.

Pengujian atas pelaksanaan hukum di lapangan, MPR membawahi Mahkamah Agung atau instansi-instansi lainnya yang ditunjuk oleh MPR. Mahkamah Agung sebagai lembaga tinggi negara tidak dapat menilai secara formal maupun material undang-undang. Ketetapan MPR dan Undang-Undang Dasar 1945 (sebagai produk badan legislatif tertinggi). Majelis yang dapat menilai secara formal dan material terhadap

semua undang-undang peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi dari undang-undang.

Di lapangan konsultatif, MPR membawahi Dewan Pertimbangan Agung. Agar pemerintah dapat melakukan tugas dan kekuasaannya maka Majelis menyediakan tempat bagi Presiden untuk berkonsultasi, bertanya, dan minta nasihat. Dengan demikian, tepatlah Pasal 2 Tap No. I/MPR/1978 yang mengatur kedudukan MPR, yang menyebutkan Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, sungguh tepatlah MPR dikatakan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi seluruh rakyat seperti uraian di atas.

Secara konstitusional, kedudukan MPR sesungguhnya sudah jelas yaitu sebagai lembaga tertinggi negara yang merealisasikan kekuasaan rakyat. Untuk mempertegas bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat ditelusuri lewat ketentuan-ketentuan konstitusional, baik dalam UUD 1945 sendiri maupun dalam ketetapan-ketetapan MPR.

Menurut UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana diatur Pasal 1 ayat (2). Penetapan pasal tersebut menunjukkan bahwa UUD 1945 mengikuti konstitusi-konstitusi modern yang umumnya menganut sistem pemerintahan yang berasaskan demokrasi. Berdasarkan pasal tersebut maka Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi di dalam Negara Republik Indonesia. Selanjutnya kekuasaan dibagi ke lembaga-lembaga

negara di bawahnya yang disebut dalam Hukum Tata Negara dan ilmu politik dikenal dengan apa yang disebut *distribution of power*.

Lain halnya dengan pendapat (Reni Purnomowati 2005:39) bahwa sebenarnya tentang pelaksanaan kekuasaan tertinggi rakyat dalam negara Republik Indonesia, rakyat sebagai pemilik kedaulatan telah membagi-bagikan kekuasaan tertinggi itu kepada lembaga-lembaga negara yang ada, yaitu:

- a. Rakyat mewakilkan kepada MPR dalam hal menetapkan UUD dan GBHN dan dalam hal menentukan mandataris/Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Rakyat mewakilkan kepada DPR dalam hal pelaksanaan GBHN, membentuk undang-undang bersama-sama dengan Presiden, dan menterjemahkan GBHN setiap tahunnya dalam bentuk APBN bersama-sama Presiden, begitu pula rakyat mewakilkan kepada DPR untuk mengawasi jalannya pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden.
- c. Rakyat mewakilkan kepada Mahkamah Agung, berdasarkan undang-undang untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- d. Rakyat mewakilkan kepada presiden/mandataris melalui MPR (Tap MPR) untuk melaksanakan GBHN.
- e. Rakyat mewakilkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan melalui undang-undang untuk menjalankan pemeriksaan keuangan negara dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pendapat tersebut dapat dipahami, seolah-olah rakyat mempunyai hubungan langsung, bukan hanya dengan MPR dan DPR, tetapi juga dengan semua lembaga tinggi negara yang ada menurut DUD 1945. Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Hamid S. Atta mimi yang merujuk kepada pendapat Soepomo yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat itu didelegasikan kepada Presiden. Menurut S. Attamimi yang dimaksud oleh Soepomo bahwa kekuasaan pemerintahan negara yang bermula dari kedaulatan "rakyat" "mengalir" melalui mandat yang diberikannya kepada Presiden.

(Sri Soemantri) memberikan pandangan lain, bahwa kedaulatan yang berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, dalam pelaksanaannya

dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar, ketetapan dan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pendapat Padmo Wahjono dan Sri Soemantri keduanya tidak bertentangan apabila hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dilihat secara mekanis, khususnya dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat maka hubungan secara langsung memang hanya terdapat di antara rakyat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Secara institusional hanya dari MPR pemberian delegasi kekuasaan dan mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu mengalir kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawah majelis dan bertanggungjawab kepada majelis.

Selanjutnya mengenai keanggotaan MPR seperti disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri atas anggota DPR, ditambah utusan-utusan daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan-aturan yang ditetapkan undang-undang. Di sini sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR yaitu anggota-anggota dari organisasi sosial politik yang disodorkan atau ditawarkan kepada rakyat untuk mewakili dirinya (rakyat) di DPR melalui pemilihan umum. Rakyat di sini adalah rakyat yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku, seperti undang-undang pemilu dan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Unsur tambahan keanggotaan MPR sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan adalah utusan daerah dan golongan-golongan. Utusan daerah adalah orang yang mewakili, bertindak untuk dan atas nama rakyat berkaitan dengan "kepentingan daerah".

Utusan golongan adalah orang-orang yang mewakili golongan kepentingan tertentu seperti golongan koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif (Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 sebelum perubahan) yang kemudian berkembang sehingga termasuk golongan yang berdasarkan profesi, kegiatan agama, dan sebagainya.

Anggota-anggota tambahan MPR yaitu utusan-utusan daerah dan golongan adalah unsur komponen politik yang dalam hal tertentu dapat menjadi kelompok kepentingan atau penekan yang memiliki peran besar dan sangat memengaruhi keputusan MPR yang terkait dengan kepentingannya sehingga pada saat era reformasi muncul gagasan untuk menghapuskan Utusan Golongan di MPR, terkait dengan praktik politik di era Orde Baru. Hal senada tentang Pasal 2 ayat (1) disampaikan Moh. Mahfud MD bahwa “utusan golongan supaya dihapuskan sebab selama ini konsep golongan sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi dan kericuhan politik”.

Pada masa yang akan datang sebaiknya MPR hanya terdiri dari dua unsur, yaitu DPR sebagai perwakilan politik dan utusan daerah sebagai perwakilan teritorial. Baik anggota DPR maupun utusan daerah harus dipilih melalui pemilu. Pada pemilu yang diselenggarakan lima tahun sekali, setiap pemilih dapat memilih anggota DPR, anggota MPR utusan daerah, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan Wakil Presiden. Perlu juga ditentukan bahwa MPR bersidang sekurang-kurangnya satu tahun sekali, sedangkan keputusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak relatif, kecuali untuk perubahan

UUD yang harus ditetapkan dengan suara terbanyak mutlak yang diatur dalam pasal tersendiri.

Berdasarkan praktik politik Orde Baru yang memaknai utusan golongan untuk kepentingan partai tertentu maka secara terinci komposisi anggota MPR akan diuraikan berikut ini.

Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR di-tambah utusan daerah dan utusan golongan mengandung beberapa persoalan penting. Pertama komposisi anggota MPR yang demikian sesungguhnya dimaksudkan untuk menjadikan MPR benar-benar institusi perwakilan rakyat dalam arti sesungguhnya, tetapi kemudian komposisi keanggotaan MPR yang demikian ternyata menimbulkan problem tersendiri. Untuk unsur keanggotaan dari DPR dan utusan daerah merupakan unsur representasi seluruh rakyat dalam satu ke-satuan, sedangkan unsur daerah merupakan representasi penduduk dalam satu wilayah tertentu yang akan mewakili kepentingan-kepentingan wilayah dalam proses pengambilan keputusan politik penting di tingkat nasional. Berikutnya yang menjadi persoalan adalah keanggotaan MPR yang berasal dari utusan golongan. Adanya unsur utusan golongan ini dapat menimbulkan duplikasi representasi dan membuka peluang konflik dalam menentukan golongan mana yang berhak mendapatkan kursi di MPR, dan bagaimana proses penentuan individu yang akan mewakili golongan itu. Dalam penjelasan Pasal 2 UUD 1945 sebelum perubahan dikatakan yang dimaksud dengan golongan adalah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Hal ini antara lain didasari pada rumusan penjelasan tersebut yang membuka peluang untuk memasukkan

unsur di luar badan-badan koperasi dan serikat pekerja dengan adanya penggalan kalimat "lain-lain badan kolektif. Akhirnya muncullah dalam unsur anggota utusan golongan ditemukan anggota yang berasal dari organisasi cendekiawan, ABRI/POLRI, yang sesungguhnya telah terwakili melalui DPR yang dipilih melalui pemilihan umum. Adanya utusan golongan itu membuka peluang pengisian sebagian kursi anggota MPR tidak dilakukan dengan pemilihan, melainkan dengan pengangkatan. Sistem pengisian kursi perwakilan rakyat yang demikian kurang relevan dengan semangat demokrasi di mana dasar perolehan kursi anggota badan perwakilan rakyat harus didasarkan atas kehendak rakyat yang dapat dilihat dari hasil pemilihan umum, bukan atas penunjukan oleh otoritas apa pun.

Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan membuat susunan anggota MPR ada dua yakni anggota MPR yang juga anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Bila diperhatikan seolah-olah ada dua lembaga perwakilan rakyat, yaitu MPR dan DPR. Tetapi sesungguhnya, lembaga perwakilan rakyat ini tidak dapat disebut sistem perwakilan rakyat dua kamar, dan sebaliknya tidak dapat pula dengan mudah disebut sistem perwakilan satu kamar. Pilihan model satu atau dua kamar preference tergantung pada kondisi-kondisi objektif tertentu dan tujuan-tujuan spesifik yang hendak dicapai. Dari pemikiran pendiri negara RI dalam merumuskan ide representasi; seluruh rakyat dengan memberikan perhatian wilayah dalam suatu sistem perwakilan rakyat, model perwakilan rakyat dua kamar sepertinya lebih

mendekati maksud pendiri bangsa. Dengan membuat sistem perwakilan dua kamar, representasi daerah dengan pertimbangan politik yang akan diperjuangkan lebih maksimal dapat dilakukan, sebab dengan ini anggota perwakilan rakyat dari utusan daerah diberi suatu wadah institusi tersendiri dengan derajat yang sama dengan berikut kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya. Dalam model lembaga perwakilan satu kamar, unsur kepentingan daerah hanya akan disampaikan oleh orang perorang dalam Majelis atau Dewan Perwakilan Rakyat itu, dan biasanya unsur perwakilan daerah lebih sedikit dari anggota DPR sehingga utusan daerah merupakan unsur minoritas di lembaga perwakilan. Kondisi ini tentu akan berbeda dengan sistem dua kamar, karena meletakkan utusan daerah dalam satu kamar terpisah dari DPR akan hilang pandangan orang perorang, tetapi akan dilihat sebagai institusi.

Keanggotaan MPR yang demikian membawa konsekuensi yang lebih jauh. Ada perbedaan fundamental antara anggota MPR yang juga anggota DPR dengan yang anggota MPR, tetapi bukan anggota DPR. Dalam hubungan wewenang MPR terhadap Presiden terjadi deferensi hak antara dua jenis keanggotaan itu. Dalam melakukan pengawasan pelaksanaan GBHN yang dijalankan oleh Presiden, anggota MPR yang juga anggota DPR memiliki wewenang lebih dari anggota MPR yang bukan anggota DPR.

Muncullah kemudian tuntutan adanya keterwakilan gagasan harus dilengkapi dengan keterwakilan dalam kehadiran yaitu rakyat melalui calon yang dipilihnya sendiri dalam lembaga perwakilan yang terwujud dalam DPD. Menurut Graham Smith, konsekuensi dari bikameral antara

lain daerah-daerah dalam prosedur keputusan di pusat hanya dapat diubah dengan aturan-aturan konstitusi yang jelas.

### **3.2. Perdebatan dalam Menetapkan DPD Sebagai Kamar Ke dua di Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Rangka Perubahan UUD NRI Tahun 1945**

Sistem dua kamar disebut juga bikameral. Karena itu dalam penelitian ini, istilah sistem dua kamar digunakan secara bergantian dengan istilah bikameral dalam pengertian yang sama. Kamar pertama adalah DPR dan kamar ke dua DPD.

Untuk kasus di Indonesia setelah melewati perdebatan di dalam sidang PAH I BP MPR diperoleh kompromi politik bahwa DPD adalah sebagai wakil "ruang" di samping DPR sebagai wakil "orang" atau Utusan Daerah yang kita kenal sebagai anggota MPR ditingkatkan menjadi institusi sendiri di MPR yang disebut DPD. Karena MPR terdiri dua kamar (DPR dan DPD) semestinya dapat disebut sistem bikameral.

Secara kronologis ditetapkannya Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar ke dua di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah dimulai adanya gerakan reformasi 21 Mei 1998 yang ditandai mundurnya Presiden Soeharto. Era reformasi memberi harapan besar bagi perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan memiliki akuntabilitas tinggi, serta mewujudkan *good governance* dan adanya kebebasan berpendapat.

Salah satu aspek yang menjadi bagian dari proses reformasi di bidang ketatanegaraan yaitu perubahan konstitusi Republik Indonesia

Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 menjadi tonggak penting dalam masa awal pendirian Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, yang dirumuskan bersama oleh para pendiri negara sebagai perwujudan kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945. Setelah proklamasi 17 Agustus 1945 dengan segala keterbatasan dan situasi bernegara yang jauh dari ideal yang umum dialami oleh negara di masa awal kemerdekaannya, UUD 1945 dirumuskan dengan singkat dan padat terdiri 16 bab dan 37 pasal, sebagai dasar kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia yang baru merdeka.

Meskipun merupakan peraturan perundangan yang tertinggi konstitusi sama sekali tidak tertutup terhadap perubahan. Konstitusi mesti menyesuaikan diri dengan perubahan dan perkembangan yang terjadi di masyarakatnya. Hal tersebut seperti dikemukakan

Dr. Abd Rahman SH.,MH 2010; 67 bahwa UUD 1945 sebagai resultante atau kesepakatan politik yang didasarkan atas situasi poleksosbud pada waktu tertentu berisi penyelenggaraan negara, memang tidak boleh menutup diri untuk diubah.

Keinginan masyarakat untuk mengevaluasi kembali kondisi kenegaraan berhasil mendesak MPR sebagai lembaga politik yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 untuk mengagendakan perubahan UUD 1945 pada sidang-sidang yang akan diselenggarakannya.

Pada sidang umum (SU) MPR tahun 1999 pembahasan mengenai perubahan konstitusi sudah diagendakan dan pada tahun tersebut MPR telah menetapkan amandemen pertama terhadap UUD 1945. Pada Sidang Tahunan (ST) MPR Agustus 2000, pembahasan masalah

konstitusi semakin meningkat di mana Badan Pekerja MPR yang ditugaskan membuat hasil sementara amandemen UUD 1945 telah menyelesaikan pekerjaannya untuk diajukan pada Sidang Paripurna MPR. Pada saat itu banyak amandemen yang harus ditetapkan seperti hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, hubungan sipil dengan militer, otonomi daerah, dan lain sebagainya. Setiap bagian pembahasan tersebut memuat perubahan yang penting bagi sistem politik Indonesia.

Akan tetapi, ST MPR tahun 2000 tersebut tidak menghasilkan keputusan pada beberapa bidang yang esensial seperti struktur dan hubungan antara lembaga negara maupun sistem pemilihan Presiden. Hal tersebut disebabkan pada tidak terbentuknya konsensus politik dan keterbatasan waktu dalam pertemuan selama dua minggu. Pada akhirnya, MPR mengeluarkan Tap MPR No.IX/MPR/2000 yang mengagendakan perubahan konstitusi meliputi pemilihan presiden langsung, hak asasi manusia, serta sistem perwakilan bikameral untuk diselesaikan guna mengantisipasi pemilihan umum tahun 2004.

Dalam menetapkan suatu amandemen dalam sidang paripurna MPR, MPR menugaskan terlebih dahulu pada Badan Pekerja MPR.(standing committee) yang memiliki 90 anggota, keanggotaan badan ini berdasarkan pada proporsi keanggotaan setiap fraksi di MPR. Mereka mempunyai tanggung jawab untuk membuat agenda kerja bagi MPR terutama membantu para pimpinan MPR. Selain itu MPR juga memiliki Panitia Ad Hoc I (PAH-I) yang juga memiliki 44 anggota yang khusus membahas proses amandemen konstitusi,<sup>19</sup> untuk melakukan pembahasan melalui diskusi dan membuat keputusan dengan

musyawarah atau konsensus. Hanya saja bila musyawarah dan konsensus tersebut tidak memungkinkan baru dilakukan melalui pemungutan suara yaitu apabila 2/3 anggota MPR menyetujui amandemen terhadap konstitusi dapat dilakukan.

Pada bulan Maret 2001, PAH-I MPR membentuk Tim Ahli yang bertugas memberi masukan pada isi maupun teknis perubahan konstitusi. Tim tersebut terdiri dari 30 anggota, kebanyakan akademisi senior dan bekerja sampai Juni 2001 dalam persiapan Sidang Tahunan (ST) MPR. Salah satu tanggung jawab Tim Ahli ini adalah menyusun perubahan konstitusi yang berdasarkan masukan masyarakat. Pada bulan April 2001 tim tersebut telah membahas hasil-hasil pekerjaannya dengan PAH-I termasuk draf pertama sebagai alternatif untuk amandemen dalam pertemuan antara Tim Ahli dengan PAH-I. Banyak sekali isu-isu yang diperdebatkan dan salah satu yang paling hangat adalah sistem dua kamar pada badan legislatif (bikameral). Dalam pertemuan yang dilakukan tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa PAH-I hampir pasti menyetujui pembentukan satu badan legislatif ke dua yang disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD), namun perdebatan muncul mengenai kedudukan badan baru tersebut. Tim Ahli sendiri merekomendasikan kedudukan yang sama untuk sebuah badan legislatif ke dua yang mewakili kepentingan daerah.

Beberapa pertemuan PAH-I sejak akhir tahun 1999 dilaksanakan dengan terbuka untuk umum. Salah satu kegiatannya adalah menerima masukan dari seluruh komponen bangsa yang ingin memberikan bahan-bahan ataupun usulan terhadap perubahan konstitusi. Namun, pembahasan yang dilakukan dalam PAH-I sendiri tidak memperoleh

banyak liputan dan pemberitaan dari pers (media) sampai menjelang sidang tahunan (ST) MPR bulan Agustus 2001.

Perlu disadari bahwa setiap negara memiliki proses sendiri-sendiri dalam perubahan konstitusinya. Indonesia pun dapat mengambil pengalaman dari setiap negara dalam melakukan perubahan konstitusi, seperti Filipina, Thailand, Afrika Selatan, Amerika Serikat, negara-negara Amerika Latin, atau negara mana pun dalam mengubah konstitusinya, akan memperkaya hasanah dan wacana proses perubahan konstitusi. Proses yang terjadi di Indonesia melalui PAH-I MPR yang memiliki tugas untuk menampung aspirasi masyarakat dan merumuskan dalam beberapa alternatif untuk dibawa pada sidang paripurna MPR. Aspirasi masyarakat Pasca Sidang Umum (SU) MPR 1999 banyak sekali bermunculan organisasi masyarakat sipil atau organisasi non pemerintah (Ornop) yang memberikan masukan terhadap perubahan UUD 1945. Sebagai aspirasi agenda yang diusulkan di antaranya Hak Asasi Manusia (HAM), Sistem Bikameral dan pemilihan Presiden secara langsung.

Berikutnya usul tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan sebuah topik yang dibicarakan sebagai bagian integral dari keseluruhan UUD. Pembicaraannya merujuk kepada nilai dan gagasan yang terdapat di Pembukaan UUD 1945, keberadaan MPR dan DPR, pentingnya otonomi, prinsip negara kesatuan, pentingnya membangun checks and balances di dalam UUD. Checks and balances yang dimaksud adalah tidak hanya antar legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tetapi juga keseimbangan pusat dan daerah dan juga hubungan antara rakyat dengan negaranya, serta antara kamar di lembaga legislatif.

Pembahasan mengenai kedaulatan MPR telah mendorong diskusi masalah keterwakilan (representativeness). Di satu sisi perdebatan terjadi mengenai MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan karena pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya dan tanpa batas. Kecenderungan di PAH-I mengatakan bahwa MPR bukanlah pemegang kedaulatan sepenuhnya karena kedaulatan rakyat pada praktiknya dilakukan oleh berbagai instansi dan berbagai cara, rakyat tidak pernah kehilangan kedaulatannya karena MPR masih mempunyai kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, kewenangan memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya melalui suatu prose-dur tertentu (sejenis impeachment), tetapi MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, dan MPR hanya melantik Presiden/Wakil Presiden.

Fraksi-fraksi sepakat bahwa unsur-unsur perwakilan di lembaga perwakilan harus dipilih melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, unsur golongan yang diangkat di MPR dihapus dan disalurkan lewat perbaikan kepartaian dan perkuatan Utusan Daerah. Sementara itu unsur Utusan Daerah (UD) sebagaimana dikenal sekarang dinilai tidak memadai dan tidak efektif untuk membangun keterwakilan daerah di dalam pentas politik nasional. Keterwakilan daerah harus diperkuat, sementara tugas dan kewenangan MPR harus tertentu dan terbatas, dan kedaulatan adalah di tangan rakyat. Karena gagasan pendayagunaan utusan daerah dengan tanpa fraksi utusan daerah tidak dapat dicapai tanpa menimbulkan eksese, yaitu MPR menjadi berkurang tugas dan kewenangannya.

Bertolak dari pemikiran demikian digagas pembentukan badan di mana Utusan Daerah (UD) yang dipilih langsung oleh rakyat daerah diwakili di dalam sebuah lembaga pemerintahan nasional yang disebut Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, perwakilan DPD bersifat perorangan, tiap-tiap daerah tingkat I mempunyai jumlah anggota yang sama dan jumlahnya tidak boleh lebih dari 1/3 anggota DPR agar ada perimbangan politik di dalam proses politik di MPR.

Keterwakilan daerah perlu memperoleh perbaikan, tidak hanya melalui pembentukan DPD, tetapi juga dapat melalui sistem kepartaian, sistem pemilu, serta melalui berbagai peraturan perundangan yang menyangkut otonomi dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kehadiran DPD dalam gagasan di atas sebagai hasil desakan daerah-daerah telah diterima oleh PAH-I MPR dan diusulkan sebagai badan legislatif bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Akhirnya lewat voting dan pertarungan argumentasi yang sehat dan jernih dicapai kata sepakat "perlu dibentuk DPD di samping DPR". Dengan kata lain, DPD mempunyai latar belakang yang berbeda dalam pembentukannya. Di Indonesia DPD merupakan pergantian dari Utusan Daerah dan merupakan perwakilan teritorial. Di mana Utusan Daerah pada masa lalu merupakan perwakilan yang rekrutmen anggotanya berdasarkan pengangkatan dan sering menjadi kepanjangan tangan partai yang sedang berkuasa, bukan orang yang berasal dari daerah yang diwakilinya. Utusan Daerah dikatakan tidak

demokratis dan digantikan oleh Dewan Perwakilan Daerah yang demokratis di samping DPR.

### **3.3. Dua aspek yang menjadi latar belakang di bentuknya DPD**

#### **1. Aspek Filosofis**

Pemikiran-pemikiran yang berkembang tentang gagasan pembentukan DPD dapat ditemukan melalui Risalah Rapat PAH I BP-MPR, yang terdiri atas: upaya menjamin keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia; mengakomodir kepentingan daerah; perimbangan antara representasi penduduk dan representasi wilayah, mengakomodir keanekaragaman penduduk; dan restrukturisasi system perwakilan.

#### **1.1. Menjamin Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.**

Selama Orde Baru, kekecewaan dan ketidakpuasan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat justru menggumpal di bawah permukaan, sehingga ketika Soeharto tumbang dari kekuasaannya, daerah-daerah kembali bergolak dan bahkan berpeluang mengancam disintegrasi nasional.

Menurut (Abd rahman 2010:55) Hal ini disebabkan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik telah memberikan kesenjangan dan ketidakadilan terhadap pemerintah daerah sehingga menimbulkan konflik vertikal dan tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (Tap MPR No. V/MPR/2000 Tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Bangsa).

#### **1.1.1. Ancaman disintegrasi NKR**

Dalam konteks ini perlu dicatat bahwa gerakan separatisme di Aceh dan Irian Jaya, konflik sosial di Maluku, NTT, Kalimantan dan Sulawesi

serta berbagai rupa tindakan sosial yang melanda negeri ini sejak beberapa tahun terakhir, terjadi dalam system kekuasaan sentralistik. Daerah-daerah -tersebut menuntut perubahan mendasar dalam pengaturan politik lokal dan dalam hubungan pusat - daerah, salah satu bentuk tuntutan itu adalah tuntutan separates untuk membentuk negara sendiri (Aceh dan Irian Jaya). Kalimantan Timur lebih jauh lagi yaitu lewat keputusan politik oleh DPRD setempat (1999) menuntut pembentukan negara federal. Wacana negara federal dijatuhi pula oleh beberapa daerah lainnya, seperti Sulawesi Selatan, Riau, dan Maluku. Di beberapa daerah lain, gerakan separates yang mengancam disintegrasi bangsa melalui gangguan keamanan juga terjadi di Sulawesi Tengah, Kalimantan Tengah, dan Maluku.

menurut Abd Rahman 2010:56) Gagasan negara federal oleh daerah-daerah tersebut, dengan mengutip pendapat Harun Alrasyi (disebabkan oleh dua hal, yaitu: pertama; kebijakan sentralisasi politik secara berlebihan (a highly centralized government), kedua; hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang dianggap kurang adil! (soal persentase yang merugikan daerah)

Berdasarkan Risalah Rapat Sidang-sidang PAH I 8P MPR, diketahui bahwa DPD diperlukan sebagai sarana perekat nasional, sebagaimana dikemukakan oleh Sri Soemantri (Tim Ahli Bidang Hukum), bahwa: "salah satu maksud dibentuknya DPD adalah untuk mengeliminasi berbagai macam pergolakan daerah-daerah".

Hal yang sama dikemukakan oleh Ramlan Surbakti (Tim Ahli Bidang Politik), bahwa: DPD dibentuk karena dibayangi oleh pemikiran integrasi nasional. Selanjutnya beliau mengatakan:

"... Karena bayangan integrasi nasional Indonesia itu akan bisa dipelihara kalau kepentingan daerah yang berakar ini diakomodasi "

secara efektif, adil dalam pembuatan keputusan karena secara histories saya lihat kepentingan daerah begitu diabaikan, maka selalu muncul gejala-gejala separatism pembentukan daerah dan lain sebagainya yang berkaitan dengan aspirasi daerah".

Pemikiran yang sama juga dikemukakan oleh H. Soedijarto (F-UG), menyatakan: "DPD diperiukan dengan tujuan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia mewakili secara definitive dalam lembaga negara di tingkat pusat";

Adalah beralasan jika fungsi integrasi ini dijadikan sebagai dasar pertimbangan pembentukan DPD, sebagaimana tercantum dalam. Tap MPR No. V/MPR/2QOO, menyatakan bahwa fungsi integrasi nasional ini menjadi pertimbangan penting, untuk menjawab berbagai gerakan separates daerah yang mengancam keutuhan (integritas) Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dikembangkannya Fungsi "integrasi nasional" ini disebabkan berbagi gerakan separates di daerah-daerah yang menuntut Revaluasi hubungan pusat dan daerah daiam bentuk negara federal, bahkan ada yang menuntut merdeka sebagai negara yang berdiri sendiri seperti Aceh dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)r Maluku dengan Republik Maluku Selatan (RMS), dan Papua dengan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Selain itu berdasarkan pengalaman politik masa lalu (dekade 50-an), telah terjadi beberapa pemberontakan daerah yang signifikan, antara lain di Sumatra Barat, Sulawesi Selatan yang terkenal dengan PRRi Permesta. Ada juga di Jawa Barat bermaksud mendirikan 'Negara Islam Indonesia, dan Kalimantan Barat dengan etnis china. Bahkan Republik Indonesia berdasarkan Kopertis Meja Bundar (KMB) tangga! 2 November 1949,

telah berubah bentuk negara menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) dengan konstitusi RIS 1950. Terakhir, Timor Timur telah lepas dari pangkuan kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam konteks inilah prinsip persatuan dan kesatuan dalam negara merupakan semangat yang mendorong terbentuknya DPD. Dengan kata lain,

pembentukan DPD merupakan upaya memperkuat komitmen untuk menegakkan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia (Abd Rahman 2010:58

### **1.1.2. Pengalaman Politik Masa Lalu**

Munculnya tuntutan untuk merubah bentuk negara kesatuan Menjadi negara federal pasca Soeharto, jika tidak dieliminir dengan kebijakan politik secara arif, maka tidak mustahil akan Mengalami nasib yang sama dengan Timor Timur yang lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

(Abd Rahman 2006:11) Kiranya juga kita berkaca pada. pengalaman masa lalu, bagaimana cara penanganan pemerintah terhadap berbagai gejolak daerah, baik pada masa awal kemerdekaan, era Orde Lama, rnsa Orde Baru dan bagaimana pula penanganan yang dilakukan oleh pemerintah masa Reformasi.

#### **A. Masa Awal Kemerdekaan**

Walaupun Republik Indonesia Serikat adalah hasil rekonstruksi politik pemerintah Belanda melalui Kompresi Meja Bundar (KMB), tetapi sejarah telah mencatat bahwa bangsa ini telah mempraktekkan Negara Federal dalam wilayah Republik Indonesia, dan memiliki sebuah konstitusi sendiri "Konstitusi RIS" dibawah pimpinan Drs. Muh, Hatta sebagai Perdana Menteri dan Ir. Soekarno sebagai Presiden atau Kepala Negara.

Pengalaman pahit ini ditandai dengan hasil KMB pada tanggal 2 November 1949) di Den Haag, di mana wilayah negara Indonesia dipecah berkeping-keping menjadi beberapa negara bagian yang berdiri sendiri-sendiri. Tercatat. Negara Republik Indonesia Serikat (NRIS) terdiri dari 16 negara bagian dengan masing-masing mempunyai luas daerah dan jumlah penduduk yang berbeda-beda, yaitu 7 negara bagian (NRI) dengan wilayah status quo yang tercantum dalam persetujuan Renville tanggal 17 Januari 1948, Indonesia Timur, Pasundan, Jawa Timur, Madura, Sumatra Timur, dan Sumatra selatan. Dan 9 satuan kenegaraan yang berdiri sendiri, yaitu: Jawa Tengah, Bengkulu, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Daya Besar, Daerah Banjar Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur. Diantara negara-negara bagian yang terpenting, selain RI yang mempunyai daerah terluas dan penduduk terbanyak ialah Negara Sumatra Timur, Negara Sumatra Selatan, Negara Pasundan, dan Negara Indonesia Timur (NIT).

Oleh beberapa pemimpin bangsa kita (the founding fathers), hasil KWIB ini hanyalah merupakan batu loncatan (taktik) untuk menuju kepada kemerdekaan yang bulat (tak ada ikatan dengan siapapun). Oleh karena itu usia NRIS ini tidak berlangsung lama, singkat sekali, yaitu hanya + 8 bulan (27 Desember 1949 S/d 17 Agustus 1950), dan kemudian terwujudlah kembali NKRI, dengan mengubah konstitusi RIS menjadi UUDS 1950, kemudian disusul dengan proklamasi pembentukan NKRI oleh Presiden Soekarno di hadapan sidang Senat dan DPRD di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 1950'. Menurut Abd Rahman "Keadaan ini menandakan bahwa proyek pemerintah Belanda untuk menciptakan

negara federal di Republik Indonesia telah gagal total, dan rakyat Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan”.

#### B. Masa Pemerintahan Orde Lama.

Dalam perkembangannya, NKRI yang diamanatkan oleh UUD 1-1945 banyak mengalami disorsi. Pada usianya yang belum mencapai satu dasawarsa, negara bangsa Indonesia yang sangat belia harus dihadapkan pada masalah persatuan dan kesatuan nasional. Pada masa demokrasi liberal dan awal demokrasi terpimpin, di dekade 1950-an terjadi beberapa pemberontakan daerah yang signifikan, antara lain di Sumatra Barat, Sulawesi Selatan yang terkenal dengan PRRI-Pemesta, dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)<sup>6</sup>). Selain itu masih terdapat beberapa pemberontakan yang antara lain, terjadi di Jawa Barat yang bermaksud mendirikan Negara Islam, dan di Kalimantan Barat di awal tahun 1960-an yang terkait dengan etnis Cina<sup>7</sup>). Oleh karena itu sangat mudah dipahami, mengapa hubungan pusat daerah merupakan satu permasalahan politik orde lama yang menyita banyak energi.

Abd Rahman 2006:12-13) Paling tidak terdapat empat pilar penyebab munculnya pemberontakan daerah tersebut:) pertama: pemberontakan daerah di luar Jawa dilatarbelakangi oleh 'ketimpangan struktur ekonomi yang mencolok antara Jawa dan luar Jawa. Kekecewaan luar Jawa di bidang ekonomi ini diperparah oleh kondisi politik yang dimonopoli oleh Jawa yang menipiskan harapan di luar Jawa untuk mempengaruhi proses politik nasional. Partai terbesar pada pemilu 1955 adalah PNI yang berbasis di Jawa, dua partai besar lainnya: NU dan PKI juga berbasis di Jawa. Sementara itu hanya ada 'satu partai berbasis di luar Jawa yang berpengaruh, yaitu Masyumi. Untuk kasus Sumatra Barat, kekecewaan ini masih ditambah oleh mundurnya Mohammad Hatta yang kehilangan Sumatra Barat dari jabatan Wakil Presiden pada 1956. Kedua: pemberontakan juga didorong oleh sistem pemerintahan yang sentralistik, yang tidak memberi ruang yang memadai terhadap otonomi daerah. Para birokrat dan profesional cenderung

menghalangi proses desentralisasi. Kondisi ini menimbulkan kekecewaan yang tinggi di kalangan politisi daerah. Tatkala pemerintah pusat berusaha untuk mengembangkan otonomi daerah pada tahun 1957 dengan lahirnya UK No. 1. Tahun 1957, tatkala itu kekecewaan daerah sudah memuncak, dan respon pemerintah pusat ini sudah terlambat. Ketiga: Ada juga sebab lain pemberontakan daerah, adalah didorong oleh konflik internal militer yang berkoinidensi dengan kepemimpinan sipil dan solidaritas cultural. ketempat: Juga terkait dengan dasar negara yang menjadi pemicu runculnya pemberontakan daerah. Gerakan penolakan berawal ketika PPK menetapkan Pancasila sebagai dasar negara pada tahun 1945. Penolakan Darul Islam adalah salah satu buktinya di awal kemerdekaan. Sejak awal 1950-an pertentangan antara para nasionalis di bawah soekarno yang secara tegas mendukung Pancasila dengan Masyumi yang mendukung Islam sebagai dasar negara semakin tajam. Pertentangan ini melebar menjadi perseteruan antara pusat (jawa) dan di luar jawa sesuai dengan geografis basis social mereka.

### C. Masa Pemerintahan Orde Baru

Pemberontakan-pemberontakan daerah pada masa orde Sarna, berhasil diberhentikan oleh orde baru. Gerakan-gerakan separatis di Aceh dan di Irian Jaya terjadi pada skala yang jauh lebih kecil dan terkendali. Sulawesi Selatan dan Sumatra Barat yang pada masa Soekarno menjadi daerah yang banyak memberikan perlawanan kepada pusat, pada masa Soeharto hai itu tidak lagi terjadi. Kekuasaan politik Orde Baru yang efektif tersebut berakar dari paling tidak tiga sumber utama. yaitu psrtama: keleluasaan Orde Baru menggunakan mekanisme kekerasan. Besarnya kekuasaan militer di sernua lini kehidupan dan mekarnya organisasi intelijen militer, seperti opsus, kopkamtib, dan lain-lain, telah mempermudah pemerintah Orde Baru untuk mengembangkan ketakutan dan loyalitas rakyat, di legitimasi melalui peraturan perundang-undangan, dan dikendalikan melalui peradilan yang dikontrol oleh pemerintah. Kedua: klientelisme ekonomi yang berhasil dilakukan berkat melimpahnya Sumber

Daya-Ekonomi dan hasil ekspor minyak dan hasil alam lainnya. Dengan sumber daya ini, Soeharto mampu membeli dukungan dari elit politik dan masyarakat luar. Korupsi dan penerbangan bisnis klien merupakan salah satu mekanisme "money politics" yang dipergunakan oleh membeli dukungan tersebut. Ketiga: jaringan corporatism negara yang menyalurkan partisipasi masyarakat menjadi mobilisasi politik yang terkontrol. Penggenangan kelompok-kelompok profesi dan kepentingan ke bawah menempati posisi penting di hadapan anggotanya, namun ke atas organisasi ini sangat rentang terhadap intervensi negara.

Tiga pola tersebut di atas sebenarnya pengamanan terhadap tiga kebijakan pokok pemerintah Orde Baru yang dikenal dengan "Trilogi Pembangunan" yaitu stabilitas, peningkatan dan pemerataan, Di sisi lain, pola pegehibangan hubungan pusat daerah seperti tergambar di atas, sifatnya semu belaka, karena tidak memberikan ruang demokratisasi bagi daerah untuk membangun dirinya. Semuanya serba diatur dan pusat..- Daerah hanya menjalankan kebijakan pusat dengan berbagai Juklak dan Juknisnya, tetapi .daerah tidak mempunyai kewenangan yang cukup untuk mengatur dan mengurus. Orde Baru mengatur pemerintah lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Melalui strategi korporatisme negara, pemerintah Orde Baru melakukan penunggalan (bukan' sekedar penyeragaman) kelompok kepentingan yang wadahnya telah disediakan dan dikontrol oleh negara secara terpusat (seperti, SPSI bagi komunitas Buruh, KORPRI bagi Pegawai Negeri, PGRI bagi guru, HKTI untuk petani, KADIN bagi pengusaha, dan PW! untuk wartawan, dan lain-lain)'. Dengan kata lain, telah terjadi proses negaraisasi' (state formation) secara luar

biasa yang berusaha memastikan eksistensi politik local yang telah lama berakar di masyarakat. Mekanisme kontrol politik secara nasional tersebut, bahu membahu dengan sentralisasi pengelolaan sumber daya ekonomi secara nasional yang sangat bias pusat (Jakarta, dan kemudian Jawa).

#### D. Masa Reformasi

Berdasarkan pengalaman masa lalu dan upaya menjawab tantangan bangsa ke depan, maka "*the ruling class*" kita melalui MPR/DPR telah melahirkan dua keputusan penting, yaitu:

1. Memberi otonomi luas kepada daerah (Tap "VIPR No. IWMPR/200G, Tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah). Sebagai wujud keberpihakan pemerintah kepada daerah, maka dijabarkan lebih lanjut dengan UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan SJU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sebagaimana kedua undang-undang tersebut telah dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
2. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Sebagai Lembaga Negara mandiri yang mewakili kepentingan daerah (Pasal 22C UUD 1945).

Dan untuk memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), maka MPR telah menegaskan 'untuk tetap mempertahankan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 37 ayat (5) UUD

1945). Dengan demikian, bentuk NKRI tetap menjadi sebuah pilihan konstitusional bagi bangsa ini, sedangkan kekecewaan daerah atas perlakuan pemerintahan sentralistis yang cenderung represif, di terapi dengan pemberian otonomi yang "seluas-luasnya kepada daerah dan mewisadahi daerah pada tingkat nasional dengan pembentukan DPD yang mewakili kepentingan daerah.

(Abd Rahman 2010:63) Menurut hemat saya di dalam sistem perwakilan rakyat ini perlu *check and balances*, untuk itu kami menyarankan dibentuk apa yg disebut DPD. DPD diperlukan dalam dua hal, yaitu pertama: merumuskan kebijakan nasional dalam hubungan pusat - daerah, kedua: mengawal pelaksanaan kebijakan nasional yang telah dirumuskan tersebut (termasuk peraturan perundang-undangan terkait).

Pengalaman masa lalu mengindikasikan bahwa otonomi daerah sebagaimana dijanjikan oleh peraturan perundang-undangan; dalam prakteknya tidak berjalan sebagaimana mestinya, otonomi setengah hati, dan cenderung dipahami sebagai relasi patron klien (hubungan atasan-bawahan). Hasil penelitian Ariwibowo dkk12, antara lain mengungkapkan bahwa adanya ketimpangan yang terlalu jauh jaraknya antara. satu kawasan dengan kawasari Lainnya di Indonesia merupakan tidak adanya lembaga yang khusus memperjuangkan suara daerah. Di sisi lain, partai politik yang diharapkan dapat berperan besar untuk memperjuangkan suara daerah, sejauh ini tidak banyak bersuara.

Dalam pada itu, dalam banyak kajian, telah dikatakan bahwa lembaga DPD dibentuk untuk menjamin keterwakilan daerah yang merupakan salah satu elemen penting bagi pemulinan NKRI. Secara legal konstitusional, keterwakilan itu dibuktikan dengan dipilihnya empat wakil

dari masing-masing provinsi. Mereka ini" akan mendapat mandat dari rakyat untuk jadi wakil mereka<sup>13</sup>).

Sri Soemantri\*, menyatakan " keberadaan DPD tidak dapat dipisahkan dengan situasi yang terjadi sebelumnya, yaitu adanya tuntutan daerah untuk mendapatkan hak-haknya, bahkan sampai sekarang pun masih ada daerah yang menghendaki merdeka, yaitu keinginan untuk melepaskan diri dari ikatan NKRI.

## **2. Aspek Yuridis**

Sebagai konsekuensi gagasan pembentukan DPD sebagaimana tergambar pada aspek filosofis diatas, maka diperlukan penyesuaian terhadap perangkat peraturan perundang-undangan terutama yang terkait dengan system perwakilan. Berikut ini dikaruniakan secara konstitusional pasal-pasal yang ada dalam beberapa bab UUD 1945 (Perubahan ke III dan ke IV) yang menjadi landasan pembentukan DPD, terdiri atas Bab VIIA (Pasal 22C dan Pasal 22D), Bab. I (Pasal 2 ayat (1)), Pasal 22E ayat (2) dan (4), Bab VII! Pasal 23 ayat (2), dan Bab VIIIA Pasai 23E ayat (2). Sebagai penjabaran dari ketentuan konstitusional! tersebut, maka dibetulkan LJU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Kedua undang-undang tersebut dijadikan sebagai bahan analisis atas ketentuan konstitusional UUD 1945, melalui dua kali perodesasi perubahan.

Dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, diketahui bahwa :1) DPD berkedudukan sebagai fermata perwakilan daerah, dengan jumlah anggota yang sama setiap provinsi .(empat orang), dan dipilih secara langsung melalui pemilihan umum dengan system distrik berwakil banyak; 2) Dalam kedudukannya demikian, DPD diberi kewenangan mengajukan RUU, ikut membahas RUU, memberi pertimbangan dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu; 3) Restrukturisasi system perwakilan Indonesia, dimana MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD; 4) Pengaturan lebih lanjut tentang kedudukan DPD dan kewenangan DPD tersebut, diatur dengan undang-undang.

(Abd Rahma 2006:16) Ketentuan tentang "diatur dengan undang-undang" bersifat "blanko kosong" atau "mandat kosong" sehingga sangat rentan dengan kepentingan politik pembentukan undang-undang.

Sejak awal kelahirannya, DPD dibentuk dengan kekurangannya (stengarh hati), sehingga perumusannya pun tidak mencerminkan prinsip kesamaan (equal). Hal yang sama tentang DPR diatur dengan UUD, sedangkan DPD hanya diatur dengan undang-undang saja. Bahkan hanya dengan Peraturan Tata Tertib saja. Mengatur kaidah konstitusional dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD, Misalnya, ketentuan tentang fungsi DPR (legislasi, pengawasan dan anggaran), diatur dalam UUD 1945 Pasal 20A, sedangkan ketentuan tentang fungsi DPD hanya diatur dalam undang-undang. Selanjutnya tentang hak-hak DPR (intermediasi, angket, dan menyatakan pendapat) diatur dalam UUD 1945 Pasal 20A ayat (2), sedangkan kepada DPD, hak-hak tersebut tidak

ada. Selain diatur dalam UU yang lebih rendah dari UUD, juga sangat dibatasi, yaitu hanya hak mengajukan RUU tertentu dan ikut membahas RUU tertentu tersebut (Pasal 223 huruf (a) dan (b) UU No. 27 Tahun 2009). Demikian halnya tentang hak anggota DPR (mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas) diatur dengan UUD, 1945 Pasal 20A ayat (3), sedangkan DPD hanya dengan UU saja (Pasal 232 UU No. 27 Tahun 2009), itupun terbatas pada hak-hak tertentu saja (mengajukan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokol keuangan dan administrasi), sedangkan hak mengajukan pertanyaan dan hak inisiatif tidak ada.

(Abd Rahman 2010:960) 'Bahkan lebih tragis lagi, untuk melengkapi kekurangan alat kelengkapan, DPD, disikapi nya dengan membentuk alat kelengkapan tambahan yang 'Lebih render lagi dengan undang-undang organic, yaitu dengan Peraturan Tata Tertib DPD. Misalnya, alat kelengkapan DPR ada sernbilan; sedangkan DPD hanya empat. Untuk itu dilengkapinya. melalui Peraturan Tata Tertib, seperti Komisi, Badan Musyawarah, dan Badan Legislasi).

Kewenangan DPD tersebut menunjukkan bahwa DPD tidak memiliki DPD. hanya mengajukan RUU. Kekuasaan pembentukan tetap pada DPR. Oieh karena- itu DPD tidak memiliki "hak inisiatif" sebagaimana lahirnya fungsi legislasi. Karena DPD hanya berfungsi "mengajukan" , maka tidak ada jaminan diterimanya RUU tersebut. Norma pasal ini sifatnya facultative dan bukan imperative.

Selain itu RUU yang diajukan pun ruang lingkupnya dipersempit rumusannya, hanya hal-hal yang berkala dengan "kepingan daerah" . Dikaitkan dengan esensi pembentukannya, maka DPD dibentuk tidak sekedar mengakomodir kepentingan daerah, tetapi juga merumuskan

kebijakan strategis nasional. Unsur kedua ini tidak tergambar dalam rumusan ayat (1) di atas.

Norma ini pun tidak sinkron dengan gagasan awal hendak menjadikan system perwakilan dua kamar. Dalam system perwakilan dua kamar, jika upper house-nya (DPD) memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung melalui pemalu maka kewenangannya pun kuat (strong).

Sebagai langkah kerja lebih lanjut secara operasional, maka DPD melengkapinya dengan Peraturan Tata Tertib DPD berdasarkan Keputusan DPD No. 2/DPD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, sebagaimana diubah dengan Keputusan DPD Nomor 4/DPD/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Selanjutnya untuk menjaga kehormatan-DPD dan martabat, dan perilaku anggota DPD, maka dibetulkan Keputusan DPD RI No. 1/DPD/2005 Tentang Kode Etik.

#### **BAB 4. PROBLEMATIKA DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

Sejak dilakukannya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ( UUD NRI 1945, mulai tampak wajah baru Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem perwakilan

Indonesia mulai Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945

Ketentuan Pasal 22C UUD NRI 1945 menyatakan

- (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum ;
- (2) Anggota DPD disetiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga anggota DPR;
- (3) DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
- (4) Susunan dan Kedudukan DPD diatur dengan Undang-undang

UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, menjabarkan ketentuan tersebut di atas, sehingga jumlah anggota DPD disetiap provinsi empat orang (pasal 33 ayat (1) ), dan menempatkan DPD sebagai “ lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara” (Pasal 40).

Dalam kedudukannya demikian DPD diberikan kewenangan *atributif* sebagaimana diatur dalam Pasal 22d UUD NRI 1945 sebagai berikut:

- (1) DPD 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) DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan Otonomi Daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak pendidikan dan agama;
- (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai : 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 DPR atas RUU

*APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.*

Abd Rhman 2006:1-2) Kritikan penulis ditujukan kepada perubahan ketiga UUD NRI 1945 adalah lemahnya wewenang DPD, baik dibidang legislasi pengawasan maupun dibidang lainnya.

1. Pada bidang legislasi, DPD hanya mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) dibidang tertentu kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), DPD diikutkan membahas RUU tersebut atas undangan DPR, dan memberi pertimbangan atas RUU tertentu pula kepada DPR.
2. Pada bidang pengawasan, hasil pengawasan DPD atas pelaksanaan Undang-undang (UU) tertentu disampaikan kepada DPR.
3. Pada bidang lain, (anggaran), DPD hanya memberikan pertimbangan atas RUU Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), dan memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan ( BPK) kepada DPR

Semua wewenang DPD tersebut di atas, bermuara pada DPR, dan DPR pulalah yang menentukan keputusan akhir. Tidak satu ketentuanpun yang melegitimasi otoritas DPD dalam pengambilan keputusan. Rumusan Pasal 22D dan pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut diatas, dinilai sangat melemahkan posisi DPD, dan tidak sesuai lagi dengan gagasal awal pembentukan DPD dalam rangka membangun harmonisasi hubungan pusat dan daerah.

Jika sebelumnya anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Golongan, maka berdasarkan perubahan ketiga UUD NRI 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sebagaimana ketentuan pasal 2 ayat (1) UUD NKRI 1945 pasca perubahan menyatakan; 'Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota DPR dan anggota

DPD, yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan UU.

(Abd Rahma 2006:2) “Norma pengaturan Pasal 2 ayat (1) di atas, terkesan Republik Indonesia menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral sistem*) dimana kamar pertama adalah DPR, dan kamar ke dua adalah DPD”. Persoalannya adalah apakah MPR berkedudukan sebagai forum sidang gabungan (*joint session*) ataukah sebuah lembaga mandiri, dan apakah DPD juga memiliki (*zelfttandigheid*) dalam menjalankan *functio legislati*. Namun demikian ada sebagian kalangan yang mengatakan walaupun indonesia tidak menganut “*bicameral sistem*” dalam arti “*strong bicameral*” bahkan ada yang mengatakan konstitusi kita menganut “*tricameral*” karena UUD NRI 1945 mempermaklumkan sistem perwakilan Indonesia terdiri atas tiga kamar, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Ketiga kamar tersebut masing-masing berdiri sendiri, sederajat, dan tidak saling membawahi.

Selama pembahasan dalam sidang tahunan MPR 2001, perkembangan kontraversi yang mengemuka yaitu adanya kekhawatiran bahwa eksistensi DPD akan memporak-porandakan bangunan NKRI. Disinyalir, keberadaan DPD akan mengurangi efektifitas kebijakan pusat terhadap daerah. Ujung-ujungnya, DPD dituding mengusung semangat federasi yang sangat bertentangan dengan negara kesatuan, atas dasar itu maka dirumuskanlah Pasal 22D UUD NRI 1945 dengan memberikan wewenang yang lemah kepada DPD dan tidak menentukan.

Abd Rahman (2006:3) Terdapat beberapa indikator konstitusional lainnya yang menggambarkan lemahnya DPD tersebut:

1. Pemberian alat kelengkapan yang tidak sesuai dengan kebesaran namanya sebagai lembaga negara dengan fungsi legislasi dan pengawasan serta fungsi lainnya. Hanya empat alat kelengkapan yang diberikan kepada DPD melalui Pasal (98 ayat (3) UU No. 27 tahun 2009): *pimpinan panitia Adhoc, badan legislasi, dan panitia lainnya yang di perlukan*. Empat kelengkapan ini tidak disertai dengan badan lain yg seperti dimiliki DPR, antara lain: *badan legislasi badan musyawarah, badan kerjasama antara parlemen, badan urusan rumah tangga dan panitia anggaran*.
2. hak-hak DPD sebagai institusi dan hak-hak anggota DPD. Dibandingkan dengan DPR, hak-hak DPD ini pun sangat lemah. Kepada DPR diberikan hak institusi seperti yang dituangkan dalam (Pasal 27 UU No. 27 tahun 2009) berupa *hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat*. Sedangkan kepada DPD, hak itu tidak menjabarkan fungsinya seperti DPR tersebut di atas, tetapi hanya mengulangi *terminology* fungsi DPD seperti yang dituangkan dalam (Pasal 48 UU No. 27 tahun 2009) yaitu: *hak untuk mengajukan RUU bidang tertentu dan ikut membahas RUU bidang tertentu pula*. Sedangkan Terhadap anggota DPD hanya terbatas, seperti yang dituangkan dalam (Pasal 49 UU No. 27 tahun 2009) yaitu *hak untuk menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri imunitas, protokoler, dan keuangan*, tetapi sama sekali tidak diberikan *hak mengajukan usulan RUU, hak mengajukan pertanyaan*, sedangkan DPR hak-hak tersebut diberikan (Pasal 28 UU No. 27 tahun 2009);
3. dalam kedudukannya sebagai anggota MPR, terdapat kelemahan mendasar dari pengaturan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu: keanggotaan MPR bukan institusi DPR dan DPD, tetapi anggota masing-masing kamar. Implikasinya adalah dari pengaturan ini adalah lemahnya posisi tawar DPD dalam pengambilan keputusan pada sidang-sidang MPR. Indikasi itu terlihat pada 2 hal yaitu:
  1. Pemberhentian presiden ( Pasal 7 ayat (7) UUD NRI 1945);
  2. Perubahan UUD NKRI 1945 (Pasal 37 ayat (1,2,3 dan ayat 4).

Berdasarkan Pasal 7 ayat (7) UUD NRI 1945, keputusan MPR atas usulan pemberhentian presiden ditentukan *harus dihadiri oleh  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota MPR* (Quorum). Artinya, *jumlah anggota MPR = 550 anggota DPR ditambah 128 anggota DPD = 678 orang*. Quorum  $\frac{3}{4} \times 678 = 508$  orang, *sahnya keputusan ditentukan  $\frac{2}{3} \times 508 = 301$  orang*. Sedangkan *jumlah anggota DPR sudah 550 orang*, maka tanpa kehadiran anggota DPD pun quorum sudah tercapai dan keputusan sudah diambil

sah. Kalaupun diharuskan adanya keanggotaan DPD hadir maka dengan beberapa skenario politik ( apalagi tata tertib MPR tidak mengatur mengenai prosentasi kehadiran anggota DPD dalam sidang MPR), beberapa saja dari anggota DPD hadir, dipandang bersyarat untuk suatu keputusan. Jadi presiden dapat saja diberhentikan dengan kekuatan yg tidak berimbang antara DPR dan DPD dalam sidang MPR. (Abd Rahman)

Demikian halnya dengan keputusan tentang perubahan UUD NRI 1945. Berdasarkan pasal 37 UUD NRI 1945, *usul perubahan dapat diajukan 1/3 dari jumlah anggota MPR =  $1/3 \times 678 = 226$  anggota. Quorum 2/3 dari jumlah anggota MPR =  $2/3 \times 678 = 452$  anggota. Putusan dilakukan dengan persetujuan  $50\% + 1 = 339 + 1 = 340$  anggota.* Jadi dengan pengaturan perubahan UUD seperti ini, anggota DPR saja hadir dipandang sudah bersyarat, walaupun tanpa kehadiran DPD.

Sekali lagi lemahnya posisi DPD ini sebagai konsekuensi dari pengaturan pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu anggota DPR dan anggota DPD adalah juga anggota MPR. Jika keanggotaan MPR adalah institusi masing-masing kamar, maka MPR sebagai sebuah forum pertemuan dalam pengambilan keputusannya cukup diwakili oleh beberapa anggota saja dari kedua kamar secara proporsional, dipandang representasi mewakili masing-masing kamar.

Lemahnya kewenangan DPD ini, oleh sebagian kalangan di pleset dengan nada skeptis DPD dalam (kompas 18 november 2003). : “ *Dewan Pembantu DPR*”, *Biro Perancang UU bagi DPR*”, “ *assesoir politik DPR* dan “*DPD kekurangan gizi*. Isu hukum yang kemudian lahir adalah;

mampukah DPD menjalankan fungsinya secara efektif, sementara kewenangan konstitusionalnya sangat terbatas.

UU No. 27 tahun 2009 sebagai UU organik dalam pengatuirannya pun semakin membatasi (mempersempit) makna kewenangan yang dikandung dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Karena menurut ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU No. 27 tahun 2009, yang menjadi kewenangan DPD dan pemerintah. Untuk jelasnya pasal 43 ayat (1) menyatakan sebagai berikut:

*“DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun pemerintah”.*

Terdapat tumpang tindih antara DPR, DPD dan pemerintah. Potensi konflik bisa saja lahir dari norma ini. Gejala konflik sudah tampak ketika DPR mengubah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dengan UU No. 32 tahun 2004 tanpa menunggu terbentuknya DPD. Berdasarkan pasal 22D ayat (1), RUU ini menjadi bagian dari kewenangan DPD. Mestinya DPR menunggu sampai terbentuknya DPD sehingga RUU itu walaupun sumber naskahnya tetap dari pemerintah dan atau DPR, tetapi diajukan oleh DPD.

Gejala ketidakberdayaan DPD ini, sudah mulai nampak dikawatirkan mata kita, yaitu penggabungan Menteri Dalam Negeri berkonsultasi dengan DPD tentang Draft Rancangan Pengaturan Pemerintah (RPP) tentang Pemilihan Kepala daerah (PILKADA). Mengutip dari (Abd Rahma) Terungkap dari kekecewaan La Ode Ida (wakil ketua DPD) yang dengan

berangnya mengatakan dalam ( Fajar, Harian Pagi Makassar, Kamis, 20 Januari 2005, h, 25-28., baca juga Fajar, 23 Januari 2005 h, 23 “La Ode Ida’ pemerintah abaikan DPD”):

*“DPD tampaknya tidak sUka menerima sikap Mentri Dalam Negri (MENDAGRI) Muhammad ma’ruf yang tidak menganggap kehadiran DPD sebagai Lembaga Tinggi Negara seperti halnya DPR dan MPR. Mendagri juga dinilai mengingkari untuk berkonsultasi bersama panitia ad hoc 1 (PAH)DPD dalam pembahasan draft PP Pilkada. Bukan hanya itu, DPD juga menilai MENDAGRI ingkar janji mengenai keikutsertaan DPD RI dalam tim Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) di mana ketika tim meninjau pemekaran wilayah, DPD tidak disertakan. Untuk itu DPD merasa perlu meminta Presiden SBY menegur Mentri yang terindikasi berulang kali ingkar janji tersebut.*

Hal yang sama juga dilakukan oleh mentri kehutanan yang tidak menganggap penting sebuah rapat dengan DPD yang saat itu membahas mengenai *illegal logging* di Kalimantan, (Abd Rahman) selanjutnya La Ode Ida mengatakan dalam (Fajar, 20 Januari 2005, hal 28).

“ Mentri Kehutanan berjanji akan bertemu dan membahas masalah *illegal logging* yang begitu penting, tapi justru mentri kehutanan lebih memilih memenuhi undangan DPR untuk sekedar makan-makan”

Realitas tersebut di atas menggambarkan sebuah indikasi ketidakberdayaan DPD dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Dibandingkan dengan DPR, maka berdasarkan Pasal 30 ayat (2) UU No. 27 tahun 2009, ketidakhadiran pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum dan warga masyarakat adalah pelanggaran kewajiban ayat (2), dan oleh karena itu dapat dipanggil secara paksa dengan bantuan polisi dan atau jaksa (ayat (3) dan penjelasan), bahkan dapat disandra paling lama 15 hari ayat (4) terhadap DPD, tidak ditentukan kewajiban dan apalagi sanksi, kecuali hanya meminta keterangan secara tertulis kepada

pemerintah terkait dengan fungsi pengawasan DPD atas pelaksanaan UU tertentu (penjelasan Pasal 46 ayat (2) huruf b UU No. 27 tahun 2009).

Berkembangnya usulan 128 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk mendesak MPR segera melakukan inisiatif amandemen UUD 1945 hasil amandemen ke empat, khususnya menyangkut pasal 22 C dan 22 D mengenai eksistensi DPD menarik untuk dikaji lebih mendalam. Beberapa anggota DPR mereaksi usulan amandemen UUD yang digagas DPD akan menciptakan gelombang tuntutan perubahan pada pasal-pasal lain. Pos kupang 2010:5 "Ketua DPD Ginanjar Kartasmita bertemu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk membicarakan gagasan amandemen UUD terkait status konstitusional DPD yang dinilai lemah". Substansi amandemen tersebut terkait dengan realitas politik pasca amandemen UUD 1945 yang menempatkan DPD pada posisi yang dianggap lemah dibandingkan dengan posisi politik DPR. Oleh anggota DPD, pasal tentang DPD kurang memberi kewenangan politik DPD untuk terlibat dalam proses legislasi dengan DPR dalam konteks pembahasan dan pengesahan RUU. Anggota DPD merasa termarginalisasi politik dalam berhadapan dengan DPR, karena kewenangan politik DPD terbatas pada persoalan otonomi daerah, pemekaran daerah, SDA daerah dan hubungan antara pusat dengan daerah.

Begitu pula dalam UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, khususnya pasal 223, 224, kewenangan DPD dinilai para anggotanya cenderung terbatas sebagai lembaga konsultatif yang hanya memberikan masukan serta pertimbangan kepada DPR dalam pengusulan RUU. Dengan kata lain, eksistensi politik DPD secara

konstitusional setara dengan DPR sebagai lembaga perwakilan politik yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam proses pemilu, namun secara politik riil, proses -proses legislasi lebih didominasi DPR. Keadaan demikian memunculkan wacana dari kalangan anggota DPD untuk mengajukan usulan kepada MPR agar melakukan amandemen pasal 22 UUD 1945, guna memperkuat peran politik DPD sebagai perwakilan politik yang memperjuangkan permasalahan daerah.

Pendekatan Kelembagaan Pembahasan tentang DPD tak dapat dilepaskan dari struktur ketatanegaraan di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 amandemen keempat. Sedangkan ketatanegaraan itu sendiri merupakan konsekuensi hubungan dan kedudukan antar lembaga tinggi dan tertinggi yang diatur dalam konstitusional suatu negara. Hubungan dan kedudukan lembaga tinggi dan tertinggi inilah yang mendinamisasi proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan suatu bangsa.

Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya, dalam pasal 22 D dinyatakan, DPD memilih hak untuk mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, sumber alam daerah dan keuangan daerah. Dengan demikian, legitimasi konstitusional DPD sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan

daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan RI.

Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD yang mewakili kepentingan daerah dan lokal. Dua sistem perwakilan kepentingan demikian dinamakan bicameralism.

(Saldi Isra, 2010:234) dalam perkembangan bicameralism berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain; di Inggris terdapat Majelis Tinggi ( House of Lords) dan Majelis Rendah (House of Commons), Prancis dikenal Upper Chambers dan Popular Chambers.

Dalam sistem bikameral, DPD dan DPR memiliki kewenangan untuk mengusulkan dan menetapkan produk perundang-undangan. Hanya saja dalam realitas politik di Indonesia pasca pemilu 2004, peran DPD membahas dan menetapkan RUU menjadi UU bersama DPR belum maksimal. Menurut perkembangannya, *bikameral* cocok untuk model sistem *federal*, mencegah kemungkinan adanya *excessive legislative* yang dominan dikuasai oleh kelompok oligarki tertentu serta menghasilkan prinsip check and balance dalam proses legislasi (subardjo, 2010: 24).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sistem bikameral adalah demokrasi perwakilan yang membutuhkan kematangan dalam berdemokrasi dan kestabilan sistem politik yang didukung demokrasi prosedural yang melembaga. Masing-masing chamber yang mewakili konstituen tertentu (nasional atau daerah/regional) harus didukung oleh adanya konstitusi yang memberi kejelasan wilayah kerja masing-masing agar tidak terjadi deadlock dalam pengesahan suatu kebijakan.

Wilayah konstitusional antara DPR dan DPD menjadi isu politik yang makin memanas, karena adanya keinginan dari sejumlah anggota DPD untuk mengajukan inisiatif amandemen UUD 1945 pasal 22 D yang hanya memberi sedikit kewenangan DPD untuk terlibat dalam proses legislasi dibandingkan dengan kewenangan DPR yang hampir menguasai semua proses pengesahan RUU menjadi UU. Dalam praksis politik, legitimasi konstitusional pasal 22 D belum menjamin kesetaraan peran antara DPD dengan DPR. Dengan wilayah konstitusional yang terbatas ada aspek implementasi otonomi daerah, maka ruang gerak dan posisi tawar DPD dengan DPR relatif terbatas. Dalam konteks kelahiran DPD sebagai representasi kepentingan daerah dirasa sangat tepat dilihat dari alasan strategis DPD sebagai fungsi penyeimbang kepentingan antara kepentingan legislasi nasional yang lebih makro dengan kepentingan daerah yang secara sosio cultural sangat majemuk. Sebab apa yang diperjuangkan DPR belum tentu sesuai atau cocok dengan apa yang menjadi perhatian dan perjuangan DPD. Karena itu, untuk menghasilkan proses check and balance yang efektif dalam proses penyelenggaraan sistem perwakilan kepentingan, dibutuhkan kehadiran DPD yang kuat secara kelembagaan dan men-gakar dalam masyarakat yang diwakilinya.

Keterkaitan antara fungsi konstitusional DPR dan DPD terletak pada keduanya sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat. Keduanya menjadi wujud *representative democracy* hasil dari penggunaan hak partisipasi politik warga yang memilih para wakil rakyat (Janda, 1992:39). Model demokrasi perwakilan menjadi model universal yang menjadi pilihan sistem demokrasi modern pasca-perang dunia II.

Dari negara industri maju yang menjadi cikal bakal pertumbuhan demokrasi modern sampai negara demokrasi baru di kawasan negara berkembang di Asia dan Afrika, istilah demokrasi digunakan sedemikian luas yang membedakannya dengan sistem non demokrasi yang lain (*autocracy, totaliter*).

(Jimly asshiddiqe 2006;338) Kelebihan demokrasi dari sistem-sistem lain adalah luasnya pengakuan yang ditujukan padanya sebagai sistem dan prosedur yang memungkinkan terselenggaranya partisipasi universal, persamaan politik, mayoritas yang memerintah dan ketanggapan pemerintah terhadap kehendak umum.

Dalam konteks yang lebih empiris, keberadaan DPR dan DPD tidak jauh dari konsep ideal di atas. Di era reformasi saat ini, partisipasi dan persamaan politik berkembang sedemikian pesat dan sudah menjadi semacam *social rights* yang dimiliki warga negara. *Eksplasi parti* sipasi politik melalui pemilu 1999 dan 2004 menghasilkan perubahan model demokrasi perwakilan yang elitis menjadi pluralis yang *terfragmentasi* ke dalam wakil partai-partai politik dalam parlemen. DPR yang berisi para wakil rakyat yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilu mengemban fungsi arti kulator politik yang sama dengan DPD. Karena itu, penguatan fungsi-fungsi kedua lembaga tersebut akan memberi nilai strategik bagi penguatan negara kebangsaan yang majemuk. Kokohnya fungsi DPR dan DPD tersebut akan memperkuat proses integrasi sebagaimana semangat bab I pasal 1 ayat 1 UUD 1945 yaitu: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik". Semangat pasal ini adalah adanya bentuk pemerintahan yang kokoh di tengah keberagaman etnik, budaya, bahasa, agama dan kepercayaan serta wilayah Republik Indonesia. Bentuk pemerintahan yang sesuai kondisi

masyarakat yang beragam tersebut adalah pengelolaan sistem perwakilan kepentingan yang mampu menjadi perekat keberagaman.

Pasal 220 ayat (1), (2) dan ayat (3) Perubahan UUD 1945 merangkum sekaligus fungsi, tugas dan wewenang DPD dalam wujud rumusan umum. Berdasarkan pokok pengaturan tersebut, UU No. 22 Tahun 2003 menjabarkan fungsi DPD melalui Pasal 41, dan ditempatkan pada bagian ketiga tentang kedudukan dan fungsi, yaitu:

- a) Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan, dan pertimbangan berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu

Selanjutnya wewenang DPD diatur beriringan dengan tugas DPD dan ditempatkan pada bagian keempat, yang terdiri atas enam pasal, yaitu: Pasal 42 sampai dengan Pasal 47. .

Tugas dan wewenang DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 42 s/d Pasal 47 di atas, adalah juga terkait dengan fungsi DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 41 UU No. 22 Tahun 2003.

Sebagai kelanjutan dari fungsi-fungsi tersebut, tugas dan wewenang DPD secara umum adalah sebagai berikut:

1. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
  - a) otonomi daerah;
  - b) hubungan pusat dan daerah;
  - c) pembentukan dan pemekaran daerah;
  - d) penggabungan daerah;
  - e) Pengelolaan sumber daya alam;
  - f) pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya; serta
  - g) Perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 42 ayat (1)).
2. Ikut memaafkan RUU yang berkaitan dengan:
  - a. Otonomi daerah;

- b. hubungan pusat dan daerah;
  - c. pembentukan dan pemekaran daerah;
  - d. penggabungan daerah;
  - e. pengelolaan sumber daya alam: dan
  - f. sumber daya ekonomi Sainnya; serta
  - g. perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah (Pasal 43 ayat (1));
3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas :
    - a. RUU.APBN, Pajak, pendidikan, dan agama Pasal 44 ayat
    - b. perincian anggota BPK (Pasal 45 ayat (1));
  4. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai:
    - a) otonomi daerah;
    - b) perbenturan;
    - c) pemekaran dan penggabungan daerah:
    - d) hubungan pusat dan daerah;
    - e) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
    - f) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
    - g) pajak;
    - h) pendidikan; dan l) agama (Pasal 46 ayat (1)).
  5. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Pasal 47). Secara garis besar, pengembangan dari fungsi, tugas, dan wewenang di atas, dapat digambarkan secara ringkas dalam bagan keterkaitan ketiganya seperti teringat berikut ini:

**Tabel.1**  
**Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPD**

Fungsi	Tugas dan Wewenang	Bidang Terkait
<b>Perundang-undangan (legislasi)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR</li> <li>- Ikut membahas RUU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otonomi daerah</li> <li>- Hubungan pusat dan daerah</li> <li>- Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah;</li> <li>- Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perimbangan keuangan pusat dan daerah</li> </ul>
<b>Pengawasan (Kontrol)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti</li> <li>- Menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otonomi daerah</li> <li>- Hubungan pusat dan daerah</li> <li>- Pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah;</li> <li>- Pengelolaan sumber daya alam, serta sumber daya ekonomi lainnya;</li> <li>- Perimbangan keuangan pusat dan daerah;</li> <li>- Pelaksanaan APBN;</li> <li>- Pajak</li> <li>- Pendidikan</li> <li>- Agama.</li> </ul>
<b>Perimbangan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memberi pertimbangan kepada DPR ihwal RUU tertentu;</li> <li>- Memberi pertimbangan kepada anggota BPK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RUU APBN</li> <li>- RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama</li> <li>- Pemilihan anggota BPK</li> </ul>

**Sumber : Abd Rahman 2006:32 ( Makalah Kedudukan dan Kewenangan DPD)**

Apa yang dimaksud dengan fungsi, tugas dan wewenang DPD di atas, dan bagaimana hubungan fungsionalnya dengan DPR, akan diuraikan lebih lanjut pada poin di bawah ini.

#### **4.1. Fungsi konstitusional Dewan Perwakilan Daerah**

Berdasarkan kewenangan konstitusional sebagaimana yang terdapat

pada Pasal 22C UUD 1945, maka Pasal 223 UU No. 27 Tahun 2009 menjabarkannya kedalam 3 fungsi, yaitu:

- a. Fungsi legislasi tertentu (Pasal 223 huruf a);
- b. dan kemudian dikembangkan dengan fungsi pertimbangan (Pasal 223 huruf c).
- c. Fungsi Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu (Pasal 223 huruf d);

Berdasarkan fungsi DPD tersebut di atas, isu hukum yang perlu dijawab adalah: Apakah DPD memiliki "*zelfsiandigheid*"\* dalam Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan dan Fungsi Pertimbangan.

Pada fungsi legislasi, pengkajiannya terbatas pada mekanisme kerja dan alat kelengkapan yang menyertai terminology konstitusional tentang: "mengajukan RUU", "ikut membahas", dan "memberi pertimbangan". Fungsi pengawasan, pengkajiannya pada mekanisme kerja pengawasan dan alat kelengkapannya, penggunaan ' hak-hak yang menyertai fungsi pengawasan, dan penyampaian hasil pengawasan kepada DPR; dan pada fungsi pertimbangan, pengkajiannya pada pertimbangan APBN dan pengangkatan anggota BPK.

#### **4.1.1 Fungsi Legislasi**

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 huruf (a) UU No. 22 Tahun 2003, fungsi legislasi DPD ini berkaitan dengan "bidang 'legislasi tertentu".

Penjelasan Pasal 41 huruf (a) menyatakan bahwa: yang dimaksud legislasi tertentu dalam hal fungsi pengajuan usul dan ikut membahas rancangan undang-undang adalah menyangkut 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 penimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan dalam hal fungsi pemberian pertimbangan atas rancangan undang-undang adalah menyangkut anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Dengan demikian berarti fungsi legislasi DPD adalah fungsi yang berkaitan dengan tiga bidang tugas, yaitu; mengajukan usul RUU, ikut membahas RUU dan memberi pertimbangan atas RUU.

Ruang lingkup bidang tugas pertama dan kedua mencakup 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan ruang lingkup bidang tugas ketiga adalah terbatas pada memberikan pertimbangan atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Semua bidang tugas DPD tersebut di atas diajukan kepada DPR sebagai pengambil keputusan terakhir.

Dengan terbatasnya ruang lingkup fungsi dan wewenang yang dimiliki DPD di atas, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga negara ini merupakan suborsinasi dari DPR. Kewenangan DPD dalam UUD 1945 tidak fungsional, karena DPD tidak memiliki "empowering instrumen". Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan dua kamar

dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal, karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR<sup>2</sup>. Kegagalan ini akan berdampak melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional. Dengan demikian sulit membantah sinyalemen bahwa keberadaan DPD hanya sebagai pelengkap dalam system perwakilan. Padahal, dalam system bicameral, semestinya masing-masing kamar diberikan kewenangan yang relatif berimbang dalam rangka menciptakan mekanisme checks and balances:

Sebagai kelemahan di atas, juga berpengaruh pada mekanisme kerja dan alat kelengkapan yang menyertai pelaksanaan fungsi legislasi DPD. Berikut ini dikaji terminologi konstitusional tentang: "mengajukan RUU", "ikut membahas", dan memberi pertimbangan".

#### 1. Mengajukan RUU

Berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, RUU yang dapat diajukan adalah: RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 223 huruf a UU No. 27 Tahun 2009).

(Abd Rahman 2006:34) Bidang RUU yang dapat diajukan oleh DPD ini semuanya berkala dengan daerah, oleh karena itu disebut bidang tertentu, karena hanya terbatas pada bidang-bidang tersebut di atas. Di samping itu DPD pun tidak mempunyai kewenangan menentukan dalam pembentukan. Berbeda dengan DPR sebagai badan legislasi, kewenangannya mencakup pembentukan dan meliputi semua bidang (Pasal 20). Oleh karena

itu maka *zelfstandigheid* pembentukan undang-undang hanya dimiliki oleh DPR.

#### A. Pembatasan Mengajukan RUU

Fungsi legislasi DPD pada bidang mengajukan RUU, sejak dari awal

sudah dibatasi kewenangannya oleh UUD 1945 melalui pasal 22D ayat (1) yaitu hanya "mengajukan kepada DPR". :

Berdasarkan Pasal 42 UU No. 147 Tahun 2007, mekanisme pengajuan RUU dari DPD, ditentukan bahwa RUU diajukan kepada DPR, DPR yang akan mengundang DPD, dilakukan sebelum DPR membahas dengan pemerintah, Ini berarti sebelum pembahasan .tingkat I atau sama

dengan pengusulan dari pemerintah atau usui ini. Siatif DPR. RUU usul DPD

dipersamakan dengan RUU usul inisiatif DPR. DPD menyampaikan Draft RUU, DPR akan membalasnya bersama DPD, setelah itu, DPR akan membahasnya bersama pemerintah, DPD tidak lagi diikutkan sertakan

Frasa mengajukan kepada DPR, dapat bermakna ;

1. DPD tidak berkedudukan sebagai lembaga pembentuk undang-undang;
2. DPD hanya sebuah lembaga perancang undang-undang bagi DPR;
3. Kedudukan DPD adalah subordinating dari DPR.

Makna tersebut di atas, akan semakin jelas jika dikaitkan dengan Pasal 20, Pasal 20A dan Pasal 21 UUD 1945.

Secara tegas ketentuan Pasal 20 menempatkan posisi DPR sebagai lembaga utama pembentuk undang-undang (*wetgever*), bersama Presiden sebagai *medewetgever* (Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (2) s/d ayat (4) UUD 1945). Walaupun DPD, berdasarkan UU No. 27 Tahun 2004 juga menjalankan fungsi legislasi (Pasal 223 ayat (1) huruf a), tetapi berdasarkan Pasal 22D ayat (1) di atas, tidak berada dalam posisi *medewetgever* apa lagi *wetgever*, karena DPD hanya sebatas mengajukan usul RUU, tidak sampai pada wilayah pembentukan. Pembahasan pun hanya sampai pada tingkat pertama, sedangkan pembahasan pada tingkat ke II sampai pada pembentukan hanya menjadi wilayah otoritas DPR dan Presiden. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Itulah sebabnya DPD dipleaset sebagai Dewan Pembuat UU bagi DPR.

Pada Pasal 20A ayat (1) semakin dipertegas bahwa wewenang pembentukan undang-undang di atas adalah perwujudan dari fungsi legislasi yang menjadi milik DPR. Dan untuk melaksanakan fungsi legislasi: maka anggota DPR secara perseorangan pun diberikan hak mengajukan usul RUU (Pasal 143 ayat (1)).

Tidak demikian halnya dengan DPD, hak anggota mengajukan usul RUU diturunkan pengaturannya satu tingkat di bawah UUD, yaitu dengan UU No. 27 Tahun 2009, itu pun normalnya, menjadi kabur (*vage norm*)"karena hanya menggunakan frasa "menyampaikan usul dan pendapat (Pasal

224), dan bukan 'mengajukan usul RUU'. Pengaturan tentang hak anggota DPD mengajukan usul RUU hanya nampak di Peraturan Tata Tertib

DPD (Pasal 109 ayat (3)), yaitu diturunkan rendah lagi dari tingkatan pengaturan sebelumnya.

Rendahnya tingkatan pengaturan hak anggota DPD mengajukan RUU ini membawa akibat pada "keberlakuan hukum"<sup>4</sup> ketika usul RUU itu diajukan atas inisiatif beberapa anggota untuk dijadikan sebagai agenda legislasi. Selain itu akan berimplikasi pada merosotnya kredibilitas anggota DPD di mata konstituensi karena tidak produktif dalam menjalankan tugas-tugasnya. Karena anggota DPD dipilih secara langsung melalui pemilu dengan system distrik berwakil banyak (Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003), dan syarat dukungan calon keanggotaan yang begitu berat: troika akuntabilitas publik dengan berbagai kapasitas perseorangan adalah sebuah tuntutan yang harus dipertanggungjawabkan kepada konstituensi dan daerah yang diwakilinya. Adalah suatu kekeliruan jika kapasitas perseorangan anggota ini tidak mendapat perhatian khusus melalui undang-undang atau setingkat lebih tinggi lagi (UUD 1945).

#### B. Persiapan RUU

Persiapan pembentukan undang-undang, diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 17 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: "RUU yang berasal dari DPR, Presiden, maupun DPD disusun berdasarkan "Program Legislasi Nasional.

Program Legislasi Nasional dimaksud adalah "instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis" (Pasal 1 ayat (9)).

Dengan demikian, pembentukan suatu undang-undang berawal dari daftar program legislasi nasional, atau dapat juga dikatakan bahwa program legislasi nasional adalah prasyarat dari pembentukan suatu undang-undang, dan/atau pembentukan suatu undang-undang adalah deviasi dari program legislasi nasional.

Pengecualian terhadap ketentuan Pasal 17 ayat (1) diatas, hanya terjadi dalam keadaan tertentu, dan berlaku hanya untuk DPR dan Presiden. Artinya DPR dan Presiden dapat mengajukan RUU di luar program legislasi nasional, sebagaimana pengaturannya pada ketentuan Pasal 17 ayat (3), bahwa : "Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional" Tidak satu, pun pasal, UU No.12 Tahun 2011 yang membolehkan dan atau melarang DPD mengajukan RUU di luar program Legislasi nasional.

Terdapat dua konsep hukum yang berbeda. Dalam hukum pidana, sepanjang tidak ada aturan hukum yang mengaturnya (melarang) maka boleh, yaitu berdasarkan asas "*nullum dalectum*". Tidak demikian halnya dalam konsep hukum perdata, karena ada asas kelautan yang membatasinya. Demikian jug? dengan konsep hukum: administrasi dan atau hukum tata negara, yaitu dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algernene beginseien.van behorlijke bestuur*): Menyimpang dari asas ini dipancang melampaui batas kewenangan,

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 20011, disyaratkan materi muatan suatu undang-undang mengandung beberapa asas, diantaranya: asas kecuali, kesamaan kedudukan hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, serta asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan asas materi aturan undang-undang tersebut di atas, apakah pasal 17 ayat (3) tidak bertentangan dengan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Karena pengaturan Pasal 17 ayat (3) adalah delegasi konstitusional dari UUD 1945,

Problematika pengaturan dengan menggunakan model Socraf di atas menggambarkan suatu keadaan hukum pada posisi konflik, yang berimplikasi pada judicial review dan atau konflik kewenangan antar lembaga negara melalui Mahkamah Konstitusi.

### C. Panitia Perancang Undang-undang

Berdasarkan Pasal 55 Peraturan Tata Tertib DPD No. 4 Tahun 2004, Tugas Panitia Perancang undang-undang terdiri atas: merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul pembentukan RUU dan usul RUU untuk satu masa keanggotaan DPD dan setiap tahun anggaran, dengan tahapan sebagai berikut: •

1. Menginventarisir masukan dari anggota, Panitia Ad Hoc, masyarakat, dan daerah untuk ditetapkan menjadi keputusan Panitia Perancang Undang-Undang;
2. Disampaikan kepada DPR (bidang legislasi), dan pemerintah melalui Menteri sebagai bahan dalam penyusunan program legislasi nasional;
3. Membahas usul pembentukan RUU dan usul RUU berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; '
4. Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan usul RUU;

5. Membuat inventaris masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan;
6. Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik Anggota Dewan.

Pada ayat (2) Pasal 55 Peraturan Tata Tertib DPD menyatakan, bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Perancang undang-undang dapat melakukan:

1. Rapat Kerja dengan : 1) DPR; 2) Pemerintah Pusat; 3) Pemerintah daerah ... Provinsi/Kabupaten/Kota; 4) DPRD {\*- Provinsi/Kabupaten/Kota,
2. Rapat Dengar Pendapat Umum;
3. Mengadakan kunjungan kerja;
4. mengadakan Studi Banding
5. Mengusulkan agenda acara DPD kepada pimpinan DPD.

Pasal 55 ayat (2) Peraturan Tata Tertib DPD ini berkaitan dengan Bab XX Tentang 'Aspirasi masyarakat dan daerah: Pada Pasal 126 menyatakan, -anggota menyerap., menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah sesuai ruang lingkup tugas dan wewenang DPD, Selain Rapat Dengar Pendapat Umum dan kunjungan kerja, anggota menerima penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah pada saat melakukan kegiatan di daerah yang diwakilinya.

Dari aspek legalitas formal, dikemukakan penafsiran sistematik berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan terkait terutama ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Pasal 233 UU No, 27 Tahun 2009, dan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011.

Pasal 22D menyatakan bahwa RUU yang diajukan adalah terkait dengan kedaerahan. Ini berarti substansi materinya mencakup masalah-masalah kedaerahan, terdiri atas aspek kemasyarakatan, aspek

pemerintahan, sosial budaya, aspek lingkungan (SDA), aspek ekonomi dan aspek-aspek terkait lainnya. Semua aspek tersebut dapat terakomodasi dengan baik dalam suatu rumusan RUU jika aspirasi daerah diperhatikan secara sungguh-sungguh melalui mekanisme penjaringan aspirasi yang telah ditentukan (seperti ketentuan Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 126 Peraturan Tata Tertib DPD di atas}. Itulah sebabnya UU No. 27 Tahun 2009 mewajibkan anggota DPD untuk "menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah" (Pasal 223 huruf h). Ketentuan Pasal 233. huruf h di atas, selain bersifat kewajiban yang harus dilakukan, juga menjadi asas adanya suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

UU No; 12 Tahun 2011 menentukan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan baik, jika memenuhi beberapa asas pembentukannya, antara lain asas "keterbukaan" (Pasal 5 huruf g). Yang dimaksud dengan asas "keterbukaan;" adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan' bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya Untuk; memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan (Penjelasan Pasal 5 huruf g).

Asas merupakan dasar normatif yang merefleksikan aturan'hukum6/. Menyimpang dari suatu asas akan mengakibatkan aturan hukum itu paling hanya memiliki "nilai normative" tetapi tidak memiliki "nilai semantic", yaitu secara hukum memang berlaku tetapi hanya sekedar

untuk memberi bentuk atau melaksanakan kekuasaan politik. Undang-undang diadakan hanya untuk kepentingan pemegang kekuasaan. Undang-undang hanya sekedar istilah, karena pelaksanaannya harus selalu dihubungkan dengan kepentingan pihak yang berkuasa. Dengan demikian akuntabilitas publik sebagaimana diatur dalam Pasal 126 Peraturan Tata Tertib DPD menjadi kehilangan makna, dan DPD akan kehilangan kepercayaan publik dan dukungan konstituensi

Pembentukan undang-Undang tanpa partisipasi masyarakat adalah sebuah model demokrasi pemasakan para elit. Daniel Sparringn menyebutnya demokrasi kehilangan nyawa (*zombie*), yaitu ada praktek tetapi tidak ada nilai, ada proses tetapi kehilangan rohnya, ada tubuh tetapi tidak ada jantungnya seperti zombie (mayat hidup). Itu yang terjadi Sistem demokrasi kita menghasilkan zombie karena ada badan, tetapi tidak ada nyawanya.

Dari segi teori, ditelaah melalui pendekatan ketatanegaraan dalam pembentukan aturan hukum, dengan berdasarkan pada pernikahan Ackerman's tentang pembentukan keputusan hukum (*rechtsvormende beslissingen*).

Dalam uraian Akkermans suatu *rechtsvormende beslissingen* mengandung empat aspek, yaitu pertama: nauristik dari proses keputusan; kedua: legitimasi keputusan; • ketiga: wewenang dari pembuat keputusan; keempat: prosedur pengambilan keputusan.

**Sumber: Abd Rahman ( makalah kedudukan dan keenangan DPD)**

#### **Skema. 1**

## Pembentukan Keputusan Hukum (*rechtsvormende beslissingen*):



Aspek *heuristik* menyangkut factor apakah yang mempengaruhi isi suatu keputusan. Faktor-faktor dominan adalah: "politik, social, psikologi, kultur, dan ekonomis.

Legitimasi keputusan menyangkut persoalan apakah keputusan itu dapat diterapkan dalam hukum, Dalam kaitan itu, keputusan harus dirumuskan dalam system normative hukum. Dalam hal ini orang berbicara tentang "*context of justification*"<sup>^</sup>.

Soal wewenang berkaitan dengan organ yang memutuskan *heuristik* organ yang berwenang.

Pengambilan keputusan hukum haruslah mengikuti prosedur formal yang digariskan. Kiranya ketentuan tentang tata cara pembentukan undang-undang, mengikuti UU No. 27 Tahun 2009, UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Tata tertib DPD di atas.

Dengan demikian aspek dominan yang terkait dengan kajian ini adalah aspek prosedur dan aspek *heuristic*. Dalam arti bahwa pembentukan undang-undang harus memperhitungkan aspek heuristic karena hal ini berkaitan dengan kondisi riil kehidupan masyarakat,

seperti: puffin, social, psikologi, kultur, dan ekonomi. Untuk mengakomodir keseluruhan aspek ini, hanya mungkin melalui mekanisme seperti yang ditentukan dalam Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 126 Peraturan Tata Tertib DPD di atas.

Beranalogi pada kajian Hukum Administrasi, aspek prosedur! adalah syarat keabsahan suatu keputusan (*beschikking*), yang terdiri atas syarat dan syarat materil. Penyimpangan dari kedua syarat ini mengakibatkan "*onrechtmatig*" (bertentangan dengan hukum), dan oleh karena itu dapat dituntut pembatalannya. Demikian halnya dalam Hukum Tata Negara, dengan berdasarkan pada pemikiran Akkerman's di atas, maka penyimpangan terhadap mekanisme dan pengabaian, partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang akan menjadikan undang-undang itu kehilangan roh dengan nilai *normatifnya*, tetapi tidak memiliki nilai *semantic*. Lebih dari itu, juga akan mempengaruhi kekuatan berlakunya.

(Abd Rahman 2006: 41) dengan mengutip pendapat J.J.H. Bruggink, membagi keberlakuan hukum itu atas tiga bagian, yaitu keberlakuan *factual*, keberlakuan *normative*, dan keberlakuan *evaluative*. Keberlakuan *factual*, berkaitan dengan efektifitas kaedah hukum disebabkan kepatuhan warga masyarakat pada aturan hukum, karena secara hukum itu berpihak pada kepentingan mereka.

Keberlakuan *normative* (keberlakuan formal) adalah, jika kaedah itu merupakan bagian dari suatu system kaedah hukum tertentu yang di dalamnya saling menunjuk yang satu terhadap yang lain.

Keberlakuan *Evaluative*, adalah keberlakuan kaedah hukum karena dari segi isinya dipandang bernilai. Atau kaedah hukum itu seseorang atau suatu masyarakat diterima.

Menurut penulis, jika suatu undang-undang pembentukannya tidak melalui proses sebagaimana yang telah ditentukan, maka berdasarkan pemikiran Burgin di atas, paling tidak undang-undang itu hanya memiliki keberlakuan normative atau formal kaidah hukum, tetapi tidak memiliki keberlakuan ketua dan keberlakuan evaluatif. ;

## 2. Ikut Membahas RUU

UU No. 22 Tahun 2003 sebagai undang-undang organic dalam pengaturannya pun semakin ;,menguburkan makna kewenangan yang dikandung dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Karena menurut ketentuan Pasal 224 ayat (1) huruf c UU No. 27 Tahun 2009, yang menjadi kewenangan DPD, menjadi juga kewenangan DPR dan Pemerintah. Untuk jelasnya, pasal 224 ayat (1) huruf c menyatakan sebagai berikut:

"DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertambangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh •-- DPR maupun oleh Pemerintah".

Terdapat tumpang tindih antara kewenangan DPR, DPD dan Pemerintah. Mestinya Pasal 22D ayat (2) tentang ikutnya DPD dalam membahas RUU, secara sistimatis harus ditafsirkan dengan ayat sebelumnya yaitu pasal 22D ayat (1), sehingga ikut membahas diartikan membahas bersama DPR atas RUU tertentu yang bersumber (diajukan sendiri) oleh DPD, dari- foukan lagi bersumber dari DPR atau Pemerintah. Sedang RUU yang bersumber dari DPR, seperti RAPBN, Pajak, Pendidikan, dan Agama, DPD dalam hai ini diikutkan dalam memberi

pertimbangan demikian-rumusan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Pasal 224 ayat (1) huruf c UU No. 27 Tahun 2009 merumuskan secara overlapping norma yang dikandungnya dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

Rumusan Pasal 224 ayat (1) huruf c ini, malah memberikan kewenangan untuk mengajukan RUU tertentu yang sama kepada tiga lembaga negara (DPR, DPD, dan Pemerintah) yaitu; pengaturannya dengan anak kalimat "DPD ikut membahas RUU yang diajukan oleh DPR, maupun oleh

Pemerintah". Hal ini nantinya akan menjadi sumber pemicu konflik antara dua atau tiga lembaga negara tersebut di atas. Potensi konflik ini sudah mulai menggejala sangat diinginkan DPR merevisi UU No. 22 Tahun 1933 Tentang 'Pemerintah Daerah tanpa menunggu terbentuknya DPD yang tinggal kurang lebih satu bulan lagi. Berdasarkan Pasal 22D ayat (1), RUU ini menjadi bagian dari kewenangan DPD. Mestinya DPR menunggu sampai terbentuknya DPD sehingga RUU itu walaupun sumber naskahnya tetap dari pemerintah dan atau DPR, tetapi diajukan oleh DPD. Selain itu, kata "dapat" 22D ayat (1) UUD 1945, saya artikan, jika wewenang mengajukan RUU.

Terkait dengan kedaerahan (bidang legislasi tertentu) tidak digunakan oleh DPD, maka DPR dapat mengusulkan kepada DPD untuk memajukannya. Sehingga dalam pasal 22D ayat (1), saya tafsiran kata "dapat" sebagai "hak inisiatif mengajukan berada pada DPD, sedang DPR memiliki "hak usul inisiatif,; sehingga hak mengajukan tetap pada DPD walaupun diusulkan oleh DPR.

Menurut Soewoto), kesejarahan harus dijelmakan pula dalam pemberian "hak mengajukan .inisiatif" dan "usul inisiatif". Apabila inisiatif pada bidang tertentu berada pada DPR, usqt inisiatif diberikan pada DPD. Pedoman umum ditetapkan bahwa materi undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah, inisiatif pada DPD dan usul inisiatif pada DPR.

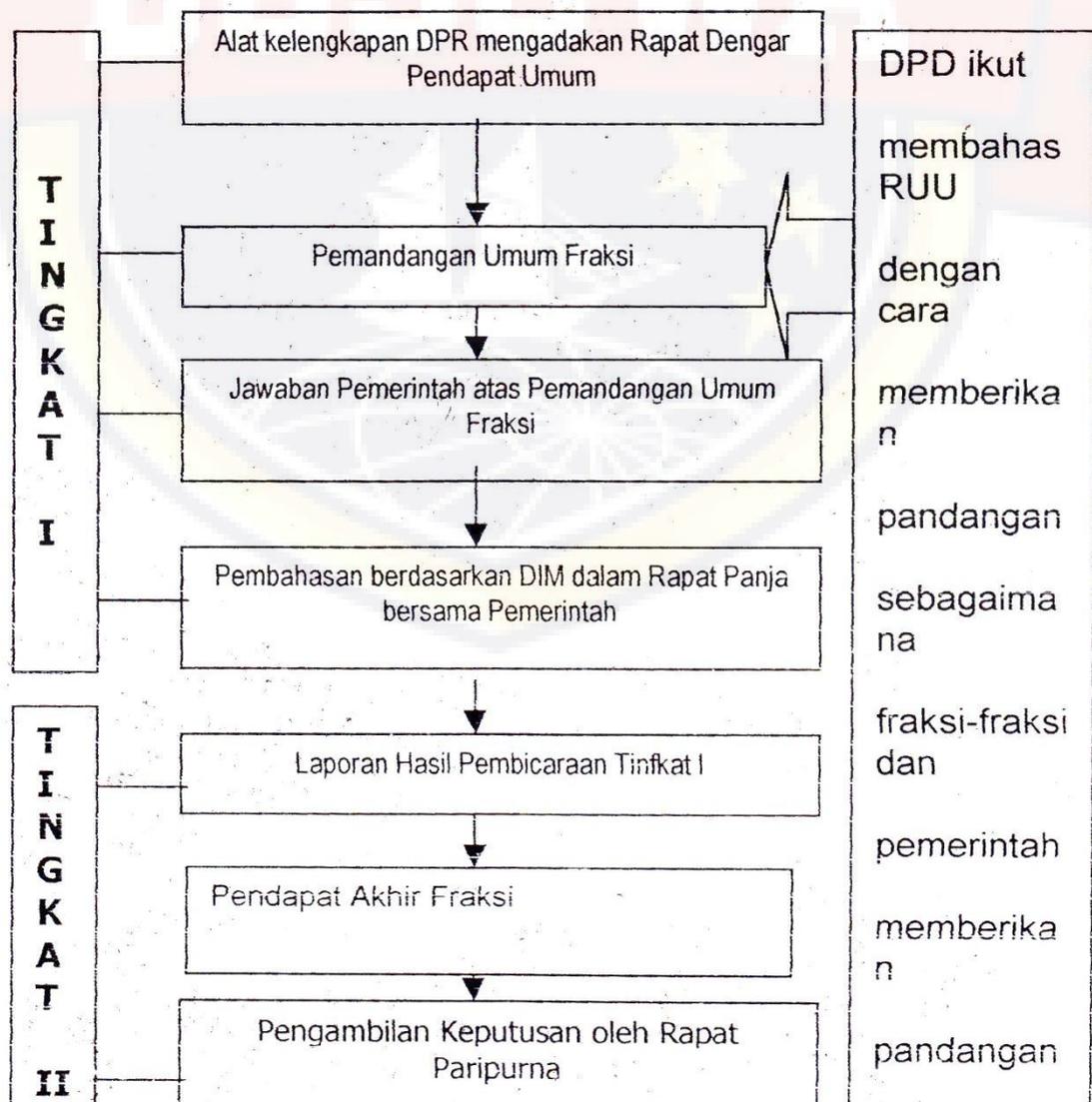
Terkait dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, sama sekali tidak ada rangkaian anak kalimat yang menyatakan "yang diajukan oleh, DPR maupun pemerintah". Ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 terkesan bertentangan dengan Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945, dan karena itu dapat diuji oleh Konstitusi. Mestinya ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 tahun 2003 itu tidak perlu dirumuskan lagi, karena hanya mengulangi saja rumusan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Kalaupun dirumuskan, sebaiknya kalimat akhir dari anak kalimat Pasal 43 ayat (1) "yang diajukan oleh DPR dan Pemerintah" tidak perlu ada, untuk menghindari pertentangan sehingga konsisten dengan rumusan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

### 3. Mekanisme Pembahasan RUU

Apabila DPR atau Pemerintah mengajukan RUU berkaitan wilayah kerja DPD (otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah), DPD akan diikutsertakan oleh DPR untuk membahas (Pasal 147 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009). DPD diundang oleh DPR untuk membahas pada awal pembahasan tingkat I

dengan pemerintah pada saat penyampaian pendapat dari masing-masing lembaga (Pasal 150). DPD hanya berkesempatan menyampaikan secara resmi di tahap ini, selanjutnya pandangan DPD akan dijadikan pertimbangan bagi DPR dan pemerintah dalam membahas RUU, tapi DPD tidak lagi diikutsertakan.

**Skema 2**  
**BAGAN PROSEDUR PEMBAHASAN RUU**



Sumber: Abd Rahman ( Kedudukan dan Kewenangan DPD)

Peraturan Tata Tertib DPD membedakan dua jenis pembahasan RUU, yaitu pertama: Pembahasan RUU yang berasal dari DPD (Pasal 112 s/Pasal 114), dan kecuali pembahasan RUU yang berasal dari DPR atau •Pemerintah Pasal 115 s/d Pasal 117).

Terhadap RUU yang berasal dari DPD, dalam pembahasannya, DPR atau Pemerintah berhak melakukan penolakan dan/atau perubahan. Atas penolakan dan/atau perubahan dimaksud, DPD berhak meminta penjelasan secara tertulis dari pimpinan DPR.

Sedangkan RUU yang berasal dari DPR atau Pemerintah, DPD dapat mengatakannya dalam bentuk: diterima tanpa perubahan, diterima dengan perubahan, atau ditolak. Jika masukan DPD ini ditolak, maka DPD meminta penjelasan DPR dan/atau Pemerintah secara tertulis.

beranjak dari ketentuan peraturan perundang-undangan, baik dalam UUD 1945, UU No. 27 Tahun 2009, maupun UU No. 12 Tahun 2011. Dari ketentuan tersebut, tidak ditemukan adanya hak menolak DPD maupun hak menolak DPR atau Pemerintah atas RUU dari DPR atau Pemerintah, dan RUU dari DPD. Satu-satunya hak menolak ini hanya ditemukan dalam Peraturan Tata Tertib DPD sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 115 ayat (4) di atas. Sedangkan Dalam Peraturan Tata Tertib DPR tidak ditemukan.

Apakah dengan demikian Peraturan Tata Tertib ini bertentangan dengan Peraturan di atasnya:

Kiranya mekanisme yang ditentukan dalam Peraturan Tata Tertib DPD ini dapat dipahami sebagai upaya memberdayakan lembaga DPD (checks and balances) dari berbagai kelemahan bawaan sejak dari, lahir, yang oleh konstitusi kita (UUD 1945) tidak memberikan perhari yang menentukan, tetapi kedudukannya diposisikan sebagai lembaga negara. Mestinya mekanisme ini pengaturannya tidak pada peraturan Tata Tertib, tetapi ditingkatkan pada undang-undang, sehingga kekuatan berikutnya tidak hanya untuk DPD, tetapi berlaku juga keluar, termasuk DPR. Lagi-lagi, undang-undang ini juga adalah produk DPR sehingga tergantung political will eii politik DPR itu sendiri.

Dari ketentuan Pasal 22D ayat (2), demikian juga ayat (1), DPD tidak mempunyai hak untuk menolak suatu RUU. Di manapun di dunia ini, badan seperti DPD diberikan hak menolak (seperti House of Lord di Inggris), bahkan hak melakukan perubahan-perubahan. Seperti yang tergambar di atas, mudah-mudahan saja usul perubahan UUD 1945 hasil kerja komisi konstitusi tentang pemberian hak veto kepada DPD dapat diakomodir. Pada perubahan UUD 1945 yang akan datang.

#### **4.1.2 Memberi Pertimbangan Kepada DPR**

Jika lingkup pembahasan di atas terkait RUU bidang kedaerahan maka pada pertimbangan DPD ini, lingkupnya hanya mencakup RUU-tentang APBN, Pajak, Pendidikan dan Agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945).

Ketentuan ini pun bagian lain dari pengaturan yang lebih melemahkan DPD, yaitu hanya memberikan perancangan kepada DPR mengenai RUU APSN, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru dalam APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut politik negara tetapi kepentingan daerah.

Dalam pada itu, Peraturan Tata Tertib DPD memperkuat dirinya dengan menambah wewenang baru yang tidak diatur sebelumnya, yang terkait dengan penyusunan pertimbangan atas RUU yang berasal dari DPR atau pemerintah, yaitu pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk pernyataan "diterima tanpa perubahan", "diterima dengan perubahan" atau "ditolak", sebagaimana diatur dalam Pasal 118 ayat (4).

Ketentuan Pasal 118 ayat (4) Peraturan Tata Tertib DPD tersebut dapat melahirkan isu hukum: apakah pertimbangan RUU DPD memiliki kekuatan berlaku bagi DPR atau Pemerintah.

Dari segi hukum, tidak ada satu dengan aturan yang mewajibkan DPR atau Pemerintah mengakomodir pertimbangan DPD. Jika nantinya pertimbangan DPD "itu mendapat perhatian, maka sikap DPR atau pemerintah tersebut dapat dibaca sebagai upaya psikologi politik untuk menjaga hubungan baik institusional dengan DPD. Ingat ketika Presiden menyampaikan Pidato kenegaraan menyambut 17 Agustus 2005 di dua institusi berbeda (DPR dan DPD, adalah karena DPD ditolak oleh DPR, dan secara psikologis politik, Presiden terpaksa menghadiri kedua-duanya walaupun dengan waktu yang berbeda, hanya untuk menjaga hubungan baik, dan bukan kewajiban.

Fenomena pertentangan tersebut di atas, konstelasinya ke depan mungkin saja akan meningkat menjadi konflik hukum dan atau sengketa keweraangan melalui Mahkamah Konstitusi.

#### **4.1.3 Fungsi Pengawasan DPD**

Kewenangan pengawasan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, 'dijabarkan lebih lanjut kedalam fungsi pengawasan melalui penjelasan Pasal 223 huruf d UU No. 27 Tahun 2003, jo. Pasal 224 ayat (1) huruf e

Penjelasan pasal 223 huruf b menyatakan, yang dimaksud dengan fungsi pengawasan dan pelaksanaan legislasi tertentu adalah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan 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.

Pasal 224 ayat (1) huruf e, semakin mempertegas bahwa pengawasan dimaksud, adalah terkait dengan pelaksanaan undang-undang (ayat 2), dengan ruang lingkup sebagaimana penjelasan Pasal 223 huruf b di atas (ayat (1) huruf e), sedangkan hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti (ayat (1) huruf f). Sebagaimana dikemukakan pada fungsi legislasi di halaman terdahulu, maka DPD pun tidak memiliki "*zelfstandighaid*" dalam menjalankan fungsi pengawasan, karena hasil-hasil pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti

sendiri oleh DPD. Hasil-hasil tersebut disampaikan kepada DPR, dan dapur lain yang menentukan digunakan atau tidak digunakannya hasil pengawasan tersebut (Fakultatif). Ketentuan Pasal 224 ayat (1) huruf f) ini makin menguatkan pendirian bahwa DPD yang dimuat dalam perubahan ketiga UUD 1945, sama sekali tidak mencerminkan gagasan system badan perwakilan (badan *legislative*) dua kamar (bicameral). DPD hanya badan pelengkap DPR bahkan badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

**tabel 2**  
**Perbandingan Fungsi Pengawasan DPR & DPD**  
**Berdasarkan No. 22 Tahun 2003**

No	Uraian Fungsi Pengawasan	Perbedaan		Dasar Pengaturan
		DPD	DPR	
1	Tugas pengawasan (hasil pengawasan DPD disampaikan kepada DPR)	Pelaksanaan UU Tertentu	Semua UU, APBN & kebijakan pem.	Ps 46 ayat (2) & ps. 26 huruf f.
2	Ruang Lingkup pengawasan	Otoda, hubda pus, pmkr pmbatkan peng gbg, pengelln SDA & SDE lainnya perimbangan keupusda, pj, pend, & agama	Semau aspek, termask memberi petimb. & persetujuan pengangkt pj. Tertentu	Ps. 46 ayat (1) & Ps. 26 huruf f s/d huruf n.
3	Alat kelengkapan yang mendukung pengawasan	Pimp, PAH, BK & pan lain	Pimp, komisi, baling, BURT BKAP, BK panggar, & lain-lain.	Ps. 98 ayat (2) dan ayat (3)
4	Hak-hak Instutis	Mengajukan & ikut membahas RUU tertentu	Interpelasi, angket. Menyatakan	Ps. 48 & Ps. 27

			pendapt.	
5	Hak-hak anggota	Menyampaikan usul dan pendpt memlih & dipilh membela diri imunitas protkler, keu & ad	Mengikn RUU mengjkn pertanyaan, usul & pdpt memilih & diplh, membela diri, imunitas keu & adm.	Ps. 49 & Ps. 28
6	Hak meminta keterangan	Tdk ad hak paksa & sandera	Memiliki hak paksa & sndra	Ps. 30 ayat (1) s/d ayat (5)

**Sumber : Abd Rahman ( makalah Keudukan dan Kewenangan DPD**

Dari segi konsep hukum publik, pengawasan merupakan bagian dari penegakan hukum. Menurut J.B.J.M, ten Berge<sup>13</sup>), instrumen penegakan hukum administrasi meliputi: pengawasan, dan penerapan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan. Tidak dapat dibayangkan kalau suatu lembaga negara yang disertai fungsi pengawasan, tetapi tidak mempunyai kewenangan memaksakan kepatuhan, bagaikan ikan ompong yang gagah secara fisik,. tetapi tidak mempunyai taring untuk mengancam dan atau memangsa/musuh-musuhnya.

Pasal 41 dan Pasal 46 di atas, dapat melahirkan Isu hukum, apakah hasil pengawasan DPD mempunyai nilai berlaku bagi DPR.

Isu hukum ini dapat dijawab dengan cara kerja DPD, sehingga melahirkan sub isu baru, yaitu pergunakan hasil kerja DPD untuk kepentingan publik (masyarakat dan pembangunan).

Jawaban atas sub isu hukum ini, tergantung pada dua aspek: pelamar; mekanisme kerja DPD yang menggambarkan efektifitas fungsi

pengawasan dan hasil-hasilnya, dan kedua; dukungan publik (masyarakat dan pemerintah daerah).

#### 1. Mekanisme Kerja Internal

Mekanisme kerja internal bidang pengawasan, telah digariskan dalam UU No. 22 Tahun 2003, maupun dalam Peraturan Tata Tertib DPD.

Penjelasan Pasal 46 UU No. 22 Tahun 2003, menyatakan: agar DPD dapat menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu, maka DPD dibenarkan untuk menempuh empat langkah sebagai berikut.

1. menerima dan membahas hasil-hasil keuangan dari BPK;
  - a. meminta kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu;
  - b. meneropong dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat;
  - c. mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring/pemantauan.

Dalam Peraturan Tata Tertib DPD Pasal 22, ditentukan bahwa untuk melaksanakan fungsi pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu, dilakukan oleh Panitia Ad Hoc, hasilnya dilaporkan dalam sidang paripurna DPD sebagai bahan pertimbangan tertulis kepada DPR. Pada pasal 123 ditentukan, kalau DPR tidak menindaklanjutinya, DPD meminta penjelasan kepada pimpinan DPR dan pimpinan DPR menjawabnya secara tertulis. Atas penjelasan pimpinan DPR, DPD dapat menyampaikan jawabannya dengan terlebih dahulu membahasnya melalui proses pengambilan keputusan.

Terlepas dari hambatan fungsional ketika berhubungan dengan DPR, tetapi jika DPD mampu merumuskan hasil kerjanya secara optimal, dalam arti mencapainya secara dan diwujudkan dalam bentuk kerja-kerja

riel dengan menggunakan metode-metode yang telah ditentukan untuk mendapatkan hasil kongkrit yang dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Agar hasil kerja DPD dapat diketahui luas oleh masyarakat, maka perlu dipublikasikan dengan menggunakan media yang mudah diakses oleh publik. Hal ini sesuai dengan perintah Pasal 129 Peraturan Tata tertib DPD:

Semua keputusan DPD yang, berkaitan dengan pelaksanaan tugas wewenangnya yang berhubungan dengan DPR dan pemerintah disebarluaskan oleh Sekretariat Jenderal kepada masyarakat dan daerah bawahan secara langsung atau melalui media massa.

Hanya dengan cara inilah sehingga kelemahan mendasar DPD dapat teratasi, yaitu membangun Aliansi secara meluas dengan masyarakat untuk mendapatkan dukungan politik ketika DPR atau Pemerintah mengabaikan hasil kerja DPD.

Belajar dari Afrika selatan yang juga mempunyai lembaga perwakilan daerah yang mirip dengan DPD, yaitu National Council of Provinces (NCOP) yang sudah berjalan 9 tahun lamanya dan mengalami masalah yang sama. Kunci sukses NCOP terletak pada kemampuan untuk menjalin hubungan dengan konstituensi atau strategi akar rumput dan melakukan Aliansi strategis dengan pers, parpol, dan kekuatan-kekuatan prodemokrasi. DPD pun harus melakukan hal yang sama jika ingin mendapatkan pengakuan dari lembaga negara lain. Menurut Sarwono Kusumaatmadja<sup>1</sup>, strategi penguatan DPD perlu diarahkan untuk menguatkan pengakuan dari rakyat: dan dari pemangku

kepentingan daerah. Strategi ini harus didukung oleh komunikasi politik yang jitu dan disertai inovasi politik.

(Abd Rahman 2006: 50) Langkah kongkrit yang bisa, dilakukan menurut Peter Laienfeld adalah:

1. Mengawasi hubungan antar pemerintah, dengan langkah-langkah yang ditempuh sebagai berikut:
  - a. mempertanyakan kepada, badan eksekutif hal-hal yang terkait dengan keluhan masyarakat dan pemerintah daerah, atau sesuai dengan hasil temuan lapangan;
  - b. melakukan investigasi dan verifikasi oleh PAH, atau Tim Kerja yang dibentuk, maupun kerja-kerja anggota perorangan, untuk mendapatkan bukti-bukti dan atau duduk persoalan di daerah-daerah;
  - c. Merumuskan hasil final melalui konsultasi dan atau pertimbangan Tim Ahli;
  - d. Menyampaikan hasil akhir pengawasan kepada DPR untuk ditindaklanjuti;
  - e. mengpublikasikan hasil penyampaiannya kepada DPR sebagai pertanggungjawaban publik,
2. Mengawasi pelaksanaan hukum yang berhubungan dengan Masalah-masalah kedaerahan: Pola kerja yang dapat dibangun adalah:
  - a. Panitia Ad Hoc, anggota DPD asal daerah yang bersangkutan, dan atau Tim Kerja yang dibentuk, dengan misi menemukan fakta ke daerah-daerah;
  - b. Melakukan Dengar Pendapat Publik; Rapat Kerja dengan Instansi Pemerintah dan Swasta, baik di pusat maupun di daerah; mengadakan kunjungan kerja, dan studi banding, dan cara-cara lain yang dimungkinkan;
  - c. mengundang Menteri, yang relevan dari pemerintah daerah serta tokoh lainnya untuk menghadiri debat paripurna di DPD;
  - d. Merumuskan hasil pengawasan dengan bantuan Tim Ahli sebelum disuikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti;
  - e. Mempublikasikan hasil penyampaian pengawasan kepada DPR sebagai pertanggungjawaban publik.
3. Mewakili Kebutuhan dan Keprihatinan dari Daerah-Daerah di Pusat.  
Langkah-langkah yang dapat dilakukan adalah sebagai berikut:
  - a. Mengundang Pemerintah Daerah dan DPRD untuk menyampaikan kebutuhan dan keprihatinan mereka ke DPD;
  - b. Mengundang Menteri yang relevan dan tokoh (figure) lain baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk berpartisipasi dalam debat;

- c. Memanggil Menteri dan pejabat untuk memberikan bukti sebelum PAH atau Tim yang dibentuk melakukan verifikasi dan investigasi;
- d. Debat paripurna atas persoalan-persoalan yang mendesak, lebih baik bila diikuti dengan kehadiran Menteri dan tokoh (figure) penting.
- e. Mempublikasikannya melalui berbagai media.

Dengan pola kerja seperti ini, memungkinkan DPR, dan tokoh (figur) di pemerintahan pusat dan daerah untuk memperhatikan DPD. Sudah barang tentu masyarakat pun akan memberikan dukungan politik sehingga DPD akan lebih berwibawa walaupun wewenang konstitusionalnya lemah. Walaupun DPD dengan kewenangan sedikit, tetapi jika mampu bekerja secara optimal, maka DPD akan mendapat dukungan meluas, dan kewenangannya akan disvaluasi melalui UUD 1945 di masa yang akan datang.

Pola kerja seperti ini sebenarnya sudah diatur dalam ketentuan Tata Tertib DPD, Pasal 126 s/d Pasal 130 pada Bab XX Tentang Aspirasi Masyarakat dan Daerah, serta Bab XXI Tentang Akuntabilitas.

Persoalannya adalah, Sudahkah DPD melakukan langkah-langkah kerja sebagaimana ketentuan Tata Tertib di atas? Jawabannya berpulang kepada political will DPD yang dikendalikan melalui kepemimpinan kolektif, dan kualitas (kematangan) diri masing-masing anggota.

Kematangan diri anggota DPD tidak saja ditentukan oleh syaraf usia dan tingkat pendidikan, tetapi juga kematangan politik yang terkait dengan tingkat kecerdasan emosional. Seorang anggota senat, adalah seorang negarawan yang matang dalam hal usia maupun masalah kenegarawanannya karena hampir semua second chamber atau kamar kedua mempunyai fungsi memberikan pertimbangan sehingga mestinya

kualifikasi seorang atau lembaga yang memberi pertimbangan haruslah yang pandai dalam bidangnya. Misalnya di Amerika Serikat, menjadi senator disyaratkan lebih dewasa dan mempunyai periods yang lebih lama menjadi warga negara. Seorang senator harus berusia paling rendah 30 tahun, sedangkan untuk anggota *House of Representatives* cukup 25 tahun. Senator haruslah telah menjadi warga negara paling sedikit sembilan tahun, sedang HoR paling sedikit tujuh tahun. Di Malaysia dan Philipina, syarat seorang Senator berumur 30 tahun. Di Thailand 40 tahun dan pendidikan sarjana.

Anggota DPD saat ini, berdasarkan UU No. 12 Tahun 2003, disyaratkan 21 tahun. Usia tersebut dianggap generasi muda yang masih mempunyai pemikiran yang baik, memiliki konsep .dengan idealisme yang tinggi, tetapi belum tentu terasa secara emosional apalagi matang dalam politik

Yang menjadi dilemma saat ini, tokoh-tokoh politisi yang mapan, biasanya merupakan para mantan politisi yang tidak reformis, korup dan tidak mempunyai idealisme yang tinggi untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, terutama dalam konteks DPD. Sebenarnya dalam konsep DPD saat ini, diperlukan seorang negarawan yang mempunyai track record politik yang baik, idealisme tinggi dan benar-benar putra daerah yang mau hnenyuarakan kepentingan daerah dan rakyat secara optimal di Parlemen.

Sekedar perbandingan, di negara-negara yang menganut bicameral system, wibawa institusi kamar kedua sangat ditentukan oleh

hasil-hasil kerja anggota secara perorangan. Dari sini dapat dilihat kematangan berpikir dan bersikapnya diwujudkan dalam bentuk keberanian mengoreksi berbagai kebijakan dan ketimpangan yang tidak berpihak pada kepentingan publik. serta pernyataan-pernyataannya sangat disegani baik kawan maupun lawan politiknya, bahkan di publikasi secara meluas oleh berbagai media. Harian Seputar Indonesia (Senin, 17 April 2004, hal. 1 & 15), 'memberitakan Ted. Kennedy, misalnya adalah senator Amerika Serikat terbaik versi Time; karena dipandang sikap politiknya yang gigih dan selalu memperjuangkan karena kelas pekerja, mempertahankan adanya upah lembur, peraturan keselamatan tempat kerja, perluasan jaringan perawatan kesehatan, dan menghukum diskriminasi. Selain itu dia adalah barrister yang memperjuangkan hak-hak sipil rakyat yang sering diingkari, pemerintah sendiri'. Dalam perjalanan memperjuangkan keyakinannya, tak jarang Kennedy harus menghadapi berbagai macam cobaan, cemoohan, cacikan dan ejekan, bahkan tak jarang olok-an itu munculan dari teman separtainya sendiri. Tapi hingga kini dia tetap terpilih kembali sebagai anggota Senat sejak tahun 1962. Tidak heran bila Time ajaklah Time menahbiskannya sebagai salah satu dari 10 senator terbaik Amerika Serikat. Sekiranya Senator-Senator Indonesia (anggota DPD) mengikuti jejak Tea\* Kennedy ini, maka DPD akan menjadi kekuatan penyeimbang, di balik merosotnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR.

#### **4.2 Dukungan Dan Partisipasi Publik**

Abd Rahman dengan mengutip pendapat PM. Hadjon), sekitar tahun enampuluhan-tujuhpuluhan muncul suatu konsep demokrasi yang disebut "demokrasi partisipasi" seperti yang dikemukakan Carol Pateman dalam bukunya "participation and democratic theory, 1970. Dalam konsep demokrasi partisipasi, rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan (*medebeslissingrecht*) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvormingsproces*).

Konsep demokrasi partisipatif ini dalam prakteknya telah menjadi ketentuan formal dalam aturan hukum Indonesia. UU No, 27 Tahun 2009, misalnya pada (Pasal 233 huruf h) mewajibkan anggota DPD untuk menyerap, menghimpun dan menampung aspirasi masyarakat. Kewajiban ini menyertai penyelenggaraan sidang-sidang bersifat "terbuka untuk umum".

Keterbukaan merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu pada asas demokrasi (partisipasi). Oleh karena itu, maka demokrasi perwakilan sebagaimana pemikiran Prof. Mr. Boedisoesetyo bahwa "sekali anggota itu terpilih dan terbentuk DPR, maka rakyat yang berdaulat itu tidak mempunyai wewenang lagi untuk menyatakan kemauannya', adalah sudah tidak dapat lagi dipertahankan di era demokrasi moderen dewasa ini, di mana konsep demokrasi dan instrumennya telah jauh berkembang. (Abd Rahman)

Pada dasarnya keterbukaan, tidak saja terkait dengan informasi, tetapi keterbukaan juga meliputi keterbukaan sidang-sidang badan perwakilan rakyat, keterbukaan informasi, keterbukaan prosedur, keterbukaan-register<sup>18</sup>).

Menurut PM. Hadjon<sup>19</sup>>, keterbukaan dalam sidang-sidang badan perwakilan rakyat berkaitan dengan fungsi pengawasan yang dimiliki badan perwakilan rakyat. Keterbukaan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik memungkinkan pengawasan, dan pembuat keputusan akan mendorong sikap hati-hati dalam pengambilan keputusan.

Disarming itu, hal yang sangat penting ialah adanya saluran bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya melalui badan perwakilan rakyat. Oleh karena itu, ketentuan tentang Rapat Dengar Pendapat umum : sebagaimana pada ketentuan Pasal 39 ayat (5) huruf b, dan Pasal 55 ayat (2) huruf b Peraturan Tata Tertib DPD, merupakan sarana yang patut dioptimalkan dalam rangka mendapatkan dukungan publik.

(Abd Rahman 2006:26) mengemukakan beberapa cara seorang anggota dapat berkomunikasi .secara efektif dengan para pemilihnya, antara lain:

1. Laporkan secara berkala (newsletter) yang reguler;
2. Pertemuan dengan publik secara reguler, bertemu dengan para pemilih dan mendengarkan keprihatinan mereka;
3. Kantor bagi para pemilih-sebuah tempat di mana seorang bisa datang dengan keluhan mereka atau bila mereka ingin mencari solusi;
4. Selalu melakukan tindak lanjut untuk memastikan bahwa persoalan-persoalan tersebut telah dipecahkan atau para pemilih mengetahui mengapa persoalan itu tidak bisa dipecahkan.

Untuk membangun Aliansi strategis dalam rangka mendapatkan dukungan masyarakat, maka ketentuan yang berkaitan dengan mekanisme kerja internal, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas publik, harus diartikulasikan secara cerdas melalui program-program strategis dan diimplementasikan secara taktis, dengan menggunakan pendekatan tertentu, antara lain:

1. penentuan isu-isu yang menarik publik, baik lokasi, regional, maupun nasional, bahkan isu-isu yang berskala internasional;
2. Penetapan program penanganan isu yang bersifat strategis dan taktis operasional;
3. Implementasi program dalam berbagai bentuk kegiatan yang jelas (kejelasan tujuan & hasil, kejelasan substantif, dan kejelasan informasi). (Abd Rahman)

Dalam mewujudkan pendekatan ini, banyak metode yang bisa digunakan untuk membangun Aliansi dengan masyarakat. Satu diantaranya

adalah metode partisipatif. Metode partisipatif, berawal dari proses "deliberate dan "inklusif.

"*Deliberatif* dapat didefinisikan sebagai proses pengambilan keputusan yang didahului dengan diskusi tentang alasan dukungan atau penentangan terhadap, sesuatu pandangan. Proses deliberatif mengasumsikan adanya pandangan yang berbeda, dan masing-masing pandangan harus dihargai<sup>21</sup>),

"Inklusif berarti melibatkan berbagai kelompok social dalam proses pengambilan keputusan dan biasanya menekankan keterlibatan mereka yang terabaikan atau oleh kekuatan social ekonomi yang ada<sup>1</sup>.

Beberapa metode dan tehnik di bawah ini yang merupakan pendapat dari Abd. Rahmat (2006 : 53) merupakan tawaran alternatif yang dapat digunakan, karena telah berhasil diterapkan di beberapa negara<sup>23</sup>)

**Tabel 3**  
**Metode/Tehnik Partisipasi**

<b>TUJUAN PROSES PARTISIPASI</b>	<b>METODE/TEHNIK YANG DIPERGUNAKAN</b>
Menciptakan visi bersama	Scenario planning strategic planning future search conference dialog stakeholder
Membangun rencana	ZOPP Action planning Mawas diri
Mengumpulkan gagasan	Brainstorming Snow card/snow ball
Menentukan prioritas/membantu pilihan	Nominal group technique (NGT)
Menjaring aspirasi/masukan	Publik consultation Proram interaktif di media (radio/TV)
Mengumpulkan informasi/analisis situasi	Analisis SWOT Focus roup discussinon (FGD) Participatory appraisal

**Sumber: Abd Rahman ( makalah Kedudukan dan Kewenangan DPD)**

## **BAB 5**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

1. terdapat beberapa gagasan pembentuka DPD, baik di ihat dari aspek filosofis maupun aspek yuridis
  - A. secara filosofi, DPD dibentuk dengan menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indoesia.hal ini disebaba praktek penyelenggara pemerintah pada asa Orde Baru sangat sentralistik, dan represif, sehigga melahirkan berbagai geraka daera yang menuntut berdri sendiri dari integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebagai upaya untuk mencegah disintegrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia dari berbagai gerakan separatis di berbagai daerah, maka gagasan pemetuka DPD untuk mengakomodir aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang strategis kepada daerah dalam proses pengambila keputusa politik untuk soal-soal terutama

yang berkaitan dengan daerah, sehingga kedudukan DPD secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah

- B. secara yuridis, gagasan pembentukan DPD di pertegas status hukumnya melalui perubahan ke III dan perubahan ke IV UUD 1945 yang tersebar dalam Pasal 22C dan Pasal 22D, dan Pasal 2 ayat (1) dan kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam UU No. 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DR, DPD, dan DPRD; dan UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan perundang-undangan ini menempatkan posisi DPD *subordinasi* dari DPR dan menjadikan MPR sebagai lembaga sendiri, sehingga tidak mencerminkan sistem perwakilan dua kamar sebagai gagasan awal pembentukan DPD da abaka UUD 1945 mengembangkan '*trikameral sistem*' sebagai system perwakilan baru di Negara Indonesia.

2. menyangkut problematika DPD, dalam fungsi konstitusionalnya, hasil kajian menemukan bahwa tidak terdapat sinkronisasi dengan gagasan pementukan DPD, hal ini dapat dibaca melalui rumusan pasan 22C dan 22D UUD 1945 tentang wewenang DPD , lebih lanjut wewenang ini dijabarkan dalam UU No 27 Tahun 2009.

1. pada fungsi legislasi, DPD hanya berwenang mengajukan RUU, ikut membahas RUU, dan member pertimbangan kepada DPR atas RUU dimaksud. DPD tidak memiliki *zelfstandigheid* dalam menentukan keputusan akhir, DPD

hanya diikuti membahas pada tingkat pertama, yaitu penyampayan pandangan pendapat dan tangapa. Ruang lingkupnya terbatas pada konteks kedaerahan.

2. Pada fungsi pengawasan, hasil pengawasan disampaikan kepada DPR dan DPR lah yang menindaklanjuti hasil pengawasan tersebut
3. Fungsi pertimbangan DPD, hanya terbatas pada dua hal yaitu pertimbangan RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama. Serta pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK). Berdasarkan pasal 23F ayat (1), pemilihan anggota BPK sepenuhnya menjadi wewenang DPR.

## **5.2. Saran**

1. sesuai latar belakang ditetapkannya DPD sebagai anggota MPR yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum tetapi kewenangan formalnya rendah, maka hendaknya MPR segera melakukan pengkajian ulang terhadap hasil perubahan UUD 1945 terutam yang berkaitan dengan kewenangan DPD dengan melihat sistem bicameral yang lazim berlaku diberbagai Negara, tujuan awal dibentuknya DPD serta “ruh” sistem bicameral yang sebenarnay. Berkenaan dengan struktur Lembaga perwakilan yang dianut Indonesia berjalan di wilayah tanpa paradigma Karena di dunia hanya dikenal dua sruktur parlemen yaitu Unikameral dan Bikameral. Hasil perubahan UUD 1945

memperkenalkan sistem tiga kamar *trikameral*. Secara formal perwakilan Indonesia bersifat *bicameral* karena terdiri atas DPR dan DPD, tetapi secara struktural bersifat *trikameral* karena terdiri atas MPR, DPR, dan DPD. Secara praktis parlemen Indonesia bersifat *unicameral* karena kekuasaan legislatif secara penuh ada di DPR. Untuk itu kedepan perlu adanya peinjauan ulang fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPD dan juga menata ulang struktur parlemen tersebut sehingga MPR betul-betul menjadi *joint session* (sidang bersama) dan akhirnya menjadi lembaga struktur yang sebenarnya.

2. Pengkajian ulang itu nantinya tidak saja didasarkan pada lingkup muatan materi dalam perubahan UUD 1945, akan tetapi mengkaji juga aspek-aspek teori dasar yang berhubungan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara seperti konsep cita Negara., sistem demokrasi, konsep pemisahan/pembagian kekuasaan, dan juga konsep *checks and balances* antara lembaga Negara termasuk MPR, DPR, dan DPD yang diatur dalam perubahan UUD 1945. Disini tidak bisa hanya didasari dengan kepentingan kelompok atau politik tertentu dan perlu ada badan khusus atau panitia khusus untuk mendalami terlebih dahulu persoalannya sehingga tau persis apa yang seharusnya diamandemen, pola apa yang hendak dituju, sistem apa yang diant untuk member pola yang jelas atau Grand design yang jelas pada amandemen UUD 1945 generasi kedua yang akan dilakukan sehingga tidak lagi terjadi perdebatan yang berkepanjangan dan kontra produktif.