

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Usulan Penelitian dan Penulisan Hukum Mahasiswa :

Nama Mahasiswa : **BUDI RAHWANTO**
Nomor Stambuk : 45 00 060 079
Program Studi : Ilmu-ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
No. Pendaftaran Judul :
Tgl. Pendaftaran :
Judul Skripsi : Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi dalam Sistem Perwakilan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Telah diperiksa dan diperbaiki untuk dimajukan dalam ujian skripsi Mahasiswa Program Strata Satu (SI).

Makassar, 2007

Disetujui Oleh :

Pembimbing I

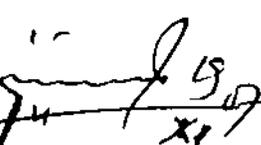

Dr. Abd. Rahman, SH, MH

Pembimbing II


Pary Salim SH

Mengetahui :

Ketua Program Studi Ilmu Hukum,
Dekan Fakultas Hukum Universitas 45 Makassar



Dr. Abd. Rahman, SH, MH
DEKAN

PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI

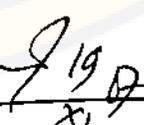
Pimpinan Fakultas Hukum Universitas 45 Makassar memberikan persetujuan kepada mahasiswa tersebut dibawah ini :

Nama Mahasiswa : **BUDI RAHWANTO**
Nomor Stambuk : 45 00 060 079
Program Studi : Ilmu-ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
No. Pendaftaran Judul :
Tgl. Pendaftaran :
Judul Skripsi : Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Menjalankan Fungsi Legislasi dalam Sistem Perwakilan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Telah diperiksa dan diperbaiki dan dapat disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi mahasiswa Program Strata Satu (S.I).

Makassar, 2007

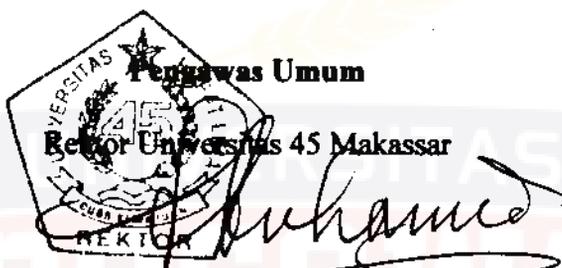
Dekan Fakultas Hukum
Universitas 45 Makassar



Dr. Abd. Rahman, SH, MH
DEKAN

HALAMAN PENERIMAAN DAN PENGESAHAN

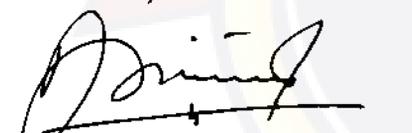
Untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum Program Studi Ilmu-ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas 45 Makassar, Bagian Hukum Tata Negara dan berdasarkan Surat Keputusan Dekan Fakultas Hukum Universitas 45 Nomor A.267/FH/U-45/XI/07 tanggal 23 Nopember 2007 tentang Panitia Ujian Skripsi, maka pada hari ini, Sabtu 27 Nopember 2007, skripsi ini diterima dan disahkan setelah dipertahankan oleh **Budi Rahwanto**. Nomor Stambuk **4500060079** di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang terdiri atas:


Pengawas Umum
Rektor Universitas 45 Makassar
Prof. Dr. H. Abu Hamid

Panitia Ujian

Ketua,

Sekretaris


DR. Abd. Rahman., SH., MH.

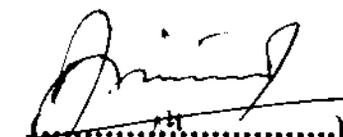
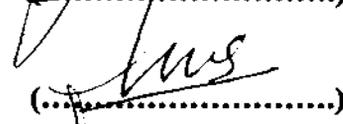
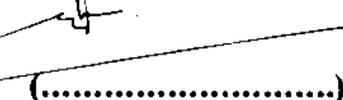

Abd. Haris Hamid, SH., MH.

Tim Penguji

Ketua : **DR. Abd. Rahman, SH.MH**

Anggota : 1. **Pary Salim, SH**

2. **Muhammad Rusli, SH.**


.....

.....

.....

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian	3
3.1 Tujuan Penelitian	3
3.2 Kegunaan Penelitian	4
1.4 Metode Penelitian	4
4.1 Lokasi Penelitian	4
4.2 Tekni Pengumpulan Data	4
BAB 2 KEDUDUKAN DPD DALAM MENJALANKAN FUNGSI LEGISLASI	6
2.1 Perancangan Undang-Undang	6
2.1.1 Mengajukan Rancangan Undang-Undang	8
2.1.2 Pembahasan Rancangan Undang-Undang	21
2.1.3 Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU	28



2.2	Mekanisme Perancangan RUU	30
2.2.1	Mekanisme Penjaringan Aspirasi	31
2.2.2	Membangun Koalisi Kemasyarakatan	32
BAB 3	KEDUDUKAN DPD DALAM SISTEM PERWAKILAN DUA KAMAR	35
3.1	Sistem Perwakilan Dua Kamar	35
3.2	Sistem Perwakilan Satu Kamar.....	41
3.3	Sistem Perwakilan Yang di Anut UUD 1945	42
3.3.1	MPR Sebagai Institusi atau Forum.....	43
3.3.2	Lembaga DPR dan DPD Sebagai Suatu Sistem Perwakilan.....	45
3.3.3	Perlunya Penguatan Lembaga DPD	49
BAB 4	PENUTUP.....	57
4.1	Kesimpulan.....	57
4.2	Saran.....	58
DAFTAR PUSTAKA		59

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sejak dilakukan amandemen ketiga UUD 1945, mulai tampak wajah baru DPD dalam sistem perwakilan Indonesia. Jika sebelumnya MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan Daerah dan Golongan, maka berdasarkan amandemen ketiga UUD 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menegaskan. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Kedudukan DPD dalam konstitusi kita diatur dalam Pasal 22 C ayat (1 s/d 4), sedangkan kewenangan DPD diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi Daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat daerah.

DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah (otoda), hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak pendidikan, dan agama.

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil-hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Untuk seterusnya dijabarkan lebih lanjut dalam UU organik UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Hadimya DPD tersebut, menarik untuk dikaji berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Karena DPD berdasarkan ketentuan perundangan-undangan merupakan suatu lembaga negara, namun sampai saat ini masih banyak orang yang belum memahami, mengenai fungsi pengawasan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, hubungan DPD dengan; DPR serta mekanisme kerja internalnya dalam rangka pelaksanaan fungsi dimaksud sebagai suatu lembaga negara baru di era reformasi ini.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka kedudukan, struktur dan hubungan DPD dengan DPR perlu dikaji dan diteliti sehingga masalah ini diangkat ke permukaan dan akan ditulis dalam karya ilmiah hukum dalam bentuk skripsi.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi berdasarkan Undang- undang Dasar 1945?
2. Bagaimanakah kedudukan DPD dalam Sistem Perwakilan Dua Kamar?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi berdasarkan Undang-undang Dasar 1945.
- b. Untuk mengetahui kedudukan DPD dalam Sistem Perwakilan Dua Kamar.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Diharapkan dapat berguna bagi Pemerintah Daerah, para politisi yang menaruh perhatian terhadap kedudukan Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum bidang hukum tata Negara.
- c. Diharapkan dapat berguna bagi calon penelitian berikutnya, khusus yang meneliti tentang Dewan Perwakilan Daerah.

1.4 Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi penelitian yang dipilih adalah Wilayah Propinsi Sulawesi Selatan, dengan mengambil sample pada rumah Aspirasi (Sekretariat DPD Sulselbar) di Makassar.

Dasar pertimbangan sehingga penelitian ini dipusatkan di Kota Makassar, karena di daerah ini terdapat Kantor Perwakilan Dewan Perwakilan Daerah yang membawahi dua wilayah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dilakukan dengan cara sebagai berikut :

a. Penelitian kepustakaan (*library research*)

Yaitu menelaah literatur hukum ketatanegaraan, Undang-undang, Peraturan serta sumber tertulis lainnya yang ada relevansinya terhadap masalah yang diteliti untuk dijadikan landasan teori.

b. Penelitian lapangan (*field research*)

Dilakukan dengan teknik :

1) Wawancara

Melakukan serangkaian wawancara langsung kepada anggota DPD, Aparat Pemerintah Daerah lainnya serta pihak lainnya yang dapat memberikan data dan mengenai hal yang diteliti.



2) Analisis Data

Setelah data berhasil dikumpulkan, utamanya data yang diperoleh dari penelitian lapangan melalui observasi dan wawancara, data tersebut kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif deskriptif.



BAB 2

KEDUDUKAN DPD DALAM MENJALANKAN FUNGSI LEGISLASI



2.1 Perancangan Undang-Undang

Berdasarkan ketentuan Pasal 41 huruf (a) UU No. 22 Tahun 2003, fungsi perancangan undang-undang DPD ini berkaitan dengan "bidang legislasi tertentu". Penjelasan pasal 41 huruf (a) menyatakan bahwa :

Yang dimaksud bidang 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 perimbangan 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 :

- a. Mengajukan usul RUU;
- b. Ikut membahas RUU; dan
- c. 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 pertimbangan 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 subordinasi dari DPR. Kewenangan DPD dalam UUD 1945 tidak fungsional, karena DPD tidak memiliki "empowering instrument". Keterbatasan itu memberi makna, gagasan penciptaan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal, karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR. 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*.

Dari awal banyak yang berharap agar kehadiran DPD mampu memberikan alternatif solusi atas pola penataan *system* politik sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Kalau penataan itu dilakukan dengan

benar, babak baru perjalanan system ketatanegaraan akan jauh lebih bermakna ketika devolusi dan dekonsentrasi menjadi ciri inheren dalam melahirkan kebijakan public karena berkorelasi positif dengan perluasan partisipasi melalui keberadaan DPD. Ini hanya mungkin terjadi kalau system bicameral dapat menciptakan keseimbangan antara lembaga-lembaga Negara sehingga mekanisme *checks and balances* berjalan tanpa adanya sebuah lembaga yang mempunyai kekuasaan lebih tinggi dari yang lain.

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

2.1.1 Mengajukan Rancangan Undang-Undang

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 ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (penjelasan Pasal 41 huruf a UU No. 22 Tahun 2003).

Bidang RUU yang dapat diajukan oleh DPD ini semuanya berkaitan 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 *zelfstandingheid* pembentukan undang-undang hanya dimiliki oleh DPR.

Secara sistematis, lemahnya kewenangan DPD tidak saja dibatasi oleh UUD 1945, tetapi juga melalui pengaturan UU No. 22 Tahun 2003 dan UU No. 10 Tahun 2004, bahkan sampai pada pengaturan teknis melalui peraturan Tata Tertib DPD maupun Tata Tertib 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. 22 Tahun 2003, 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 1 atau sama dengan pengusulan dari pemerintah atau usul inisiatif DPR. RUU usul DPD dipersamakan dengan RUU usul inisiatif DPR. DPD menyampaikan Draft RUU. DPR akan membahasnya bersama pemerintah, DPD tidak lagi diikuti 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 subordinasi dari DPR.

Makna tersebut di atas, akan semakin jelas jika dikaitkan dengan 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. 22 Tahun 2003 juga menjalankan fungsi legislasi (pasal 41 ayat (1)), 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 kedua 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 diplesetkan 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 21).

Tidak demikian halnya dengan DPD, hak anggota mengajukan usul RUU diturunkan pengaturannya satu tingkat di bawah UUD, yaitu dengan UU No. 22 Tahun 2003, itu pun normanya menjadi kabur (vague norm) karena hanya menggunakan frasa "menyampaikan usul dan pendapat" (pasal 49 huruf (a)), 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 lebih rendah lagi dari tingkatan pengaturan sebelumnya.

Rendahnya tingkatan pengaturan hak anggota DPD mengajukan RUU ini membawa akibat pada "keberlakuan hukum" 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 konstituen 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. 22 Tahun 2003), dan syarat dukungan calon keanggotaan yang begitu berat, maka akuntabilitas public dengan berbagai kapasitas perseorangan adalah sebuah tuntutan yang harus dipertanggungjawabkan kepada konstituen 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).

Logika pengaturan kewenangan DPD ini sebenarnya hendak mengatakan bahwa kehadiran DPD itu tidak diperlukan. Adalah tidak efisien dengan kebesaran namanya sebagai sebuah lembaga Negara, tetapi tidak nampak bukti hasil kerjanya sebagai lembaga legislatif.

b. Persiapan RUU

Persiapan pembentukan undang-undang, diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 17 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 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 derivasi 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 dalam UU No. 10 Tahun 2004 yang membolehkan dan/atau melarang DPD mengajukan RUU di luar program legislasi nasional. Isu hukum yang perlu dijawab adalah, apakah DPD dapat juga mengajukan usul RUU di luar Program Legislasi Nasional?

Kiranya sub isu berikut ini dapat dijadikan sebagai jawaban atas isu hukum di atas, yaitu "apakah tidak dilarang berarti boleh?"

Terdapat dua konsep hukum yang berbeda Dalam hukum pidana. sepanjang tidak ada aturan hukum yang mengaturnya (melarang) yaitu berdasarkan asas "nulum delectum". Tidak demikian halnya dalam konsep hukum perdata, karena ada asas kepatutan yang membatasinya. Demikian juga dengan konsep hukum administrasi dan atau hukum tata Negara, yaitu dibatasi oleh asas-asas umum pemerintahan yang baik (algemene beginselen Van behorlijke). Menyimpang dari asas ini dipandang melampaui batas kewenangan.

Dapatkan ketentuan pasal 17 ayat (3) ini dipandang sebagai bentuk pengaturan yang diskriminatif.

Berdasarkan pasal 6 ayat (1) UU No. 10 tahun 2004, disyaratkan materi muatan suatu undang-undang mengandung beberapa asas, diantaranya: asas keadilan, kesamaan kedudukan hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum, serta asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Berdasarkan asas materi muatan undang-undang tersebut di atas, apakah pasal 17 ayat (3) tidak bertentangan dengan pasal 6 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004?. Karena pengaturan pasal-pasal 17 ayat (3) adalah delegasi konstitusional dari UUD 1945, apakah pengaturan pasal 17 tidak bertentangan dengan UUD 1945..

Problematika pengaturan dengan menggunakan model Socratic 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.

Isu hukum yang perlu dijawab adalah, apakah ketentuan Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 126 Peraturan Tata Tertib DPD tersebut di atas bersifat imperative ataukah fakultatif?

Jika imperatif, apa konsekuensinya jika mekanisme tersebut disimpangi. Sekiranya Fakultatif, dapatkah DPD merumuskan RUU yang responsive tanpa melalui mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (2) dan Pasal 126 di atas?

Jawaban atas isu hukum di atas, dapat dikatakan bersifat imperative, baik dikaji dari aspek legalitas formal maupun aspek teoritis.

Dari aspek legalitas formal, dikemukakan penafsiran sistematik

berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan terkait terutama ketentuan pasal 22D UUD 1945, pasal 50 UU No. 22 tahun 2003, dan pasal 5 UU No. 10 tahun 2004.

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 penjangkaran aspirasi yang telah ditentukan (seperti ketentuan pasal 55 ayat (2) dan pasal 126 peraturan tata tertib DPD diatas. Itulah sebabnya UU No. 22 tahun 2003 mewajibkan anggota DPD untuk "menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah-daerah (pasal 50 huruf g). ketentuan pasal 50 hump g di atas, selain bersifat kewajiban yang harus dilakukan, juga menjadi asas adanya suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

UU No. 10 Tahun 2004 menentukan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikatakan baik, jika memenuhi beberapa asas pembentukannya. Antara lain "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 hukum, menyimpan dari suatu asas akan mengakibatkan aturan hukum itu paling hanya memiliki "nilai" semantic, tetapi tidak memiliki "nilai normative", 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 di atur dalam pasal 126 Peraturan Tata Tertib DPD menjadi kehilangan makna, dan DPD akan kehilangan kepercayaan public dan dukungan konstituen.

Pembentukan undang-undang tanpa partisipasi masyarakat adalah sebuah model demokrasi pembajakan para elit. Daniel Sparringa, 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.

Soal wewenang berkaitan dengan organ yang memutuskan haruslah organ yang berwenang.

Pengambilan keputusan hukum haruslah mengikuti prosedur formal yang digariskan. Kiranya ketentuan tentang tata cara pembentukan undang-undang, mengikuti UU No. 22 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPD di atas.

Dengan demikian aspek dominan yang terkait dengan kajian ini adalah aspek prosedur dan aspek heuristik. Dalam arti bahwa pembentukan undang-undang harus memperhitungkan aspek heuristic karena hal ini berkaitan dengan kondisi riil kehidupan masyarakat, seperti : politik, 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 prosedural adalah syarat keabsahan suatu keputusan (*beschiking*), yang terdiri atas syarat formil dan syarat materil. Penyimpangan dan kedua syarat ini mengakibatkan "*onmchtmatig*" (bertentangan dengan hukum), dan oleh karena itu dapat dituntut pembatalannya. Demikian halnya dalam Hukum



Tata Negara, dengan berdasarkan pada pemikiran *Akkermans* di atas, maka penyimpangan terhadap mekanisme dan pengabaian terhadap partisipasi public dalam proses pembentukan undang-undang akan menjadikan undang-undang itu kehilangan roh dan nilai *normatifnya* tetapi tidak memiliki nilai *semantic*. Lebih dari itu, juga akan mempengaruhi kekuatan berlakunya.

J.J.H. Bruggink, membagi keberlakuan hukum itu atas tiga bagian, yaitu keberlakuan *factual*, keberlakuan *normative*, dan keberlakuan *evaluatif*.

Keberlakuan *factual*, berkaitan dengan efektifitas kaedah hukum disebabkan kepatuhan warga masyarakat pada aturan hukum, karena secara empiric kaedah hukum itu berpihak pada kepentingan mereka.

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

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

Menurut Abd. Rahman jika suatu undang-undang pembentukannya tidak melalui proses sebagaimana yang telah

ditentukan, maka berdasarkan pemikiran Bruggink di atas, paling tidak undang-undang itu hanya memiliki keberlakuan normative atau formal kaidah hukum, tetapi tidak memiliki keberlakuan factual dan keberlakuan evaluatif.

2.1.2 Pembahasan Rancangan Undang-undang

UU No. 22 Tahun 2003 sebagai undang-undang organic dalam pengaturannya pun semakin mengaburkan makna kewenangan yang dikandung dalam Pasal 220 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Karena menurut ketentuan pasal 43 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003, yang menjadi kewenangan DPD, menjadi juga kewenangan DPR 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 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, dan bukan lagi bersumber dari DPR atau Pemerintah. Sedang RUU

yang bersumber dari DPR, seperti RAPBN, Pajak, Pendidikan, dan Agama, DPD dalam hal ini diikutkan dalam memberi pertimbangan (demikian rumusan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Pasal 43 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 merumuskan secara overlapping norma yang dikandungnya dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

Rumusan Pasal 43 ayat (1) 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. Menurut Abd. Rahman, kata 'dapat' dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dapat di artikan, jika wewenang mengajukan RUU terkait dengan kedaerahan (bidang legislasi tertentu) tidak digunakan oleh DPD, maka DPR dapat mengusulkan kepada DPD untuk mengajukannya. Sehingga dalam Pasal 22D ayat (1), ditafsirkan kata "dapat" sebagai "hak inisiatif mengajukan berada pada DPD, sedangkan DPR memiliki "hak usul inisiatif, sehingga hak mengajukan tetap pada DPD walaupun diusulkan oleh DPR.

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

daerah, inisiatif berada 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 22D ayat (1) UUD 1945, dan karena itu dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Mestinya ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 itu tidak perlu dirumuskan lagi, karena hanya mengulangi saja rumusan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Kalau pun 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.

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 43 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003). DPD diundang oleh DPR untuk membahas pada awal pembahasan tingkat I dengan Pemerintah pada saat penyampaian pendapat dari masing-masing lembaga (pasal 43 ayat (2) & ayat (3)). 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.

Peraturan tata tertib DPD membedakan dua jenis pembahasan RUU, yaitu pertama : pembahasan RUU yang berasal dari DPD (Pasal 112 s/d pasal 114), dan kedua : 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 memintah penjelasan secara tertulis dari pimpinan DPR. Sedangkan RUU yang berasal dari DPR atau Pemerintah, DPD dapat menyatakannya dalam bentuk : diterima tanpa perubahan, diterima dengan perubahan, atau ditolak. Jika masukan DPD ini ditolak, maka DPD memintah penjelasan DPR dan/atau memintah secara tertulis.

Hal yang perlu dijelaskan dari kedua mekanisme pembahasan tersebut diatas adalah adanya hak tolak baik dari DPD maupun dari DPR dan/atau pemerintah atas RUU, dan hak DPD memintah penjelasan pimpinan DPR secara tertulis. Untuk jelasnya dikutip pasal-pasal dimaksud secara lengkap sebagai berikut:

1. Pasal 114 : Pengajuan dan Pembahasan RUU yang berasal dari DPD

- (1) Dalam hal DPR dan/atau pemerintah menolak dan/atau melakukan perubahan terhadap materi muatan usul RUU yang disampaikan oleh DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 112, DPD meminta penjelasan kepada pimpinan DPR dan/atau pemerintah;
- (2) Pimpinan DPD menerima penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara tertulis dari pimpinan DPR dan/atau pemerintah;
- (3) Penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh pimpinan DPD kepada seluruh anggota;
- (4) DPD menyampaikan jawaban atas penjelasan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
- (5) Pembahasan dan penyelesaian terhadap jawaban DPD atas penjelasan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berlaku ketentuan Bab XIV dan Pasal 109.

2. Pasal 115 dan Pasal 117: RUU yang berasal dari DPR atau Pemerintah

Pasal 115

- (1) Setelah RUU yang berasal dari DPR atau pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 huruf b diterima oleh pimpinan DPD, dalam sidang paripurna DPD berikutnya pimpinan sidang memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota;
- (2) DPD menugasi PAH/panitia perancang undang-undang untuk membahas dan/atau menyempurnakan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai bahan dalam pembahasan bersama DPR dan pemerintah;
- (3) PAH dan panitia perancang undang-undang menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada sidang paripurna DPD selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak ditugasi oleh sidang paripurna DPD;
- (4) Sidang paripurna DPD memutuskan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tanpa perubahan, diterima dengan perubahan, atau ditolak;
- (5) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diambil setelah PAH/panitia perancang UU menyampaikan laporan dan anggota DPD memberikan pendapat;
- (6) Pembahasan dan penyelesaian terhadap RUU berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Bab XIV.

Pasal 117

- (1) Dalam hal DPR dan/atau pemerintah menolak masukan yang disampaikan oleh DPD dalam pembahasan sebagaimana dimaksud dalam pasal 116, DPD memintah penjelasan kepada DPR dan/atau Pemerintah;
- (2) Pimpinan DPD menerima penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara tertulis dari pimpinan DPR dan/atau Pemerintah;
- (3) Penjelasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh pimpinan DPD kepada seluruh anggota;
- (4) DPD menyampaikan jawaban atas penjelasan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2);
- (5) Pembahasan dan penyelesaian terhadap jawaban DPD atas penjelasan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2), berlaku ketentuan Bab XIV dan Pasal 115.

Dari Ketentuan Pasal 114 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 115 ayat (4), serta ketentuan Pasal 117 ayat (1) dan ayat (2) di atas, dapat melahirkan dua isu hukum :

- a. Dapatkah DPD berhak menolak RUU dari DPR atau Pemerintah?
- b. Bagaimana kalau Pimpinan DPR mengabaikan penjelasan tertulis yang diminta DPD dan tetap melanjutkan pembahasan bersama pemerintah?

Isu hukum kedua dapat dijawab dengan sub isu hukum baru: dapatkah aturan Tata Tertib DPD berlaku juga bagi DPR?

Untuk menjawab isu hukum pertama, beranjak dari ketentuan peraturan perundang-undangan, baik dalam UUD 1945, UU No. 22 Tahun 2003, maupun UU No. 10 Tahun 2004. 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 peran yang menentukan, tetapi kedudukannya diposisikan sebagai lembaga Negara. Mestinya mekanisme ini pengaturannya tidak pada peraturan Tata Tertib, tetapi ditingkatkan pada undang-undang, sehingga kekuatan berlakunya tidak hanya untuk DPD, tetapi berlaku juga keluar, termasuk DPR. Lagi-lagi, undang-undang ini juga adalah produk DPR sehingga tergantung political elit politik DPR itu sendiri.

Dari ketentuan Pasal 22D ayat (2), demikian juga (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 hasil kerja komisi konstitusi tentang pemberian hak veto kepada DPD dapat diakomodir pada perubahan

UUD 1945 yang akan datang.

2.1.3 Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU

Jika lingkup pembahasan di atas terkait RUU bidang kedaerahan, maka pada pertimbangan DPD ini, lingkungannya 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 pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN, 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) sebagai berikut :

- (1) Setelah RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c diterima oleh pimpinan DPD, dalam sidang paripurna DPD berikutnya, pimpinan sidang memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota;
- (2) DPD menugasi PAH/Gabungan PAH/Panitia perancang UU sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- (3) PAH/Panitia Perancang UU menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada sidang paripurna DPD selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak ditugasi;

- (4) Sidang paripurna DPD memutuskan Pertimbangan atas RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tanpa perubahan, diterima dengan perubahan, atau ditolak;
- (5) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diambil setelah PAH/Gabungan PAH/Panitia perancang UU menyampaikan laporan dan anggota menyampaikan pendapatnya;
- (6) Keputusan DPD dalam sidang paripurna DPD sebagaimana dimaksud kepada ayat (3) menjadi pertimbangan DPD kepada DPR atas RUU tersebut;
- (7) Pertimbangan atas RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR selambat-lambatnya sebelum memasuki pembahasan antara DPR dengan pemerintah;
- (8) Penyusunan pertimbangan atas RUU bidang legislasi tertentu, berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam bab XIV.

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 satupun aturan yang mewajibkan DPR atau pemerintah mengakomodir pertimbangan DPD. Jika nantinya pertimbangan DPD 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 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 diatas, konstalasinya kedepan mungkin saja akan meningkat menjadi konflik hukum dan atau sengketa

kewenangan melalui Mahkamah Konstitusi.

2.2 Mekanisme Perancangan RUU

Perumusan norma hukum tentang penjaringan aspirasi oleh DPD di daerah masih kabur (vage norm). Terdapat kekosongan hukum dalam pengaturan mekanisme penjaringan aspirasi oleh anggota DPD di daerah, serta yang dimaksud dengan masyarakat dan daerah belum jelas pengaturannya?.



DPD dalam menjalankan tugasnya tidak jelas mekanisme pelaksanaan kewajiban anggota DPD untuk "menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah-daerah (pasal 50 huruf f UU no. 22 tahun 2003). ketentuan pasal 50 huruf f di atas, selain bersifat kewajiban yang harus dilakukan, juga menjadi asas adanya suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPD Pasal 126 sebagaimana berikut :

- (1) Anggota menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang DPD;
- (2) Selain melalui rapat dengar pendapat umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 39 ayat (5) huruf b dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam pasal 39 ayat (5) huruf c, anggota menerima penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah pada saat melakukan kegiatan di daerah yang diwakilinya;
- (3) Anggota menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah dengan memperhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 39 ayat (5).

Namun tidak jelas yang dimaksud dengan masyarakat dan daerah, hal ini

dapat ditafsirkan secara infrastruktur, daerah merupakan pengelola Negara yang ada di daerah yang menurut undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) dan (3) yaitu : Pemerintah daerah dan DPRD sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah yang mewakili masyarakat daerahnya. Sedangkan secara substruktur adalah seluruh komponen yang berada di daerah yang terdiri dari pemerintah daerah, lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial yang ada di daerah dan toko-toko masyarakat.

Pemerintah daerah dapat dilihat sebagai local state government adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepaujangan tangan dari pemerintah pusat (Rian: Nugroho D, 2000) sedangkan anggota DPRD merupakan perwakilan partai politik yang tentu arah kebijakannya senantiasa mendengar dan searah dengan kebijakan pimpinan parpol pusat.

2.2.1 Mekanisme Penjaringan Aspirasi

Di lihat dari pengaturan pasal 50 huruf f dan penjabaran lebih lanjut pada pasal 126 diatas harus dilakukan dengan dua cara yaitu dengan cara formal dan informal. Dengan cara formai yaitu dilakukan dengan pemerintah daerah, perangkat daerah, DPRD, Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Sosial yang ada di daerah dan toko-toko masyarakat dalam bentuk rapat dengar pendapat umum.

Sedangkan secara informal yaitu melakukan dialog-dialog secara

langsung dengan masyarakat pada umumnya untuk mengetahui keinginan dan harapan-harapan mereka terhadap pengembangan daerahnya dalam arah kebijakan secara nasional, ini dapat dilakukan dalam bentuk kunjungan kerja.

Hal ini dapat dilihat sebagai upaya DPD memberdayakan dirinya dan meningkatkan akuntabilitasnya di mata masyarakat sebagai sebuah lembaga Negara yang dibatasi kewenangannya oleh konstitusi.

2.2.2 Membangun Koalisi Kemasyarakatan

Berdasarkan pasal-pasal yang mengatur tentang fungsi DPD agak sulit diharapkan berdaya, maka dibutuhkan kreativitas anggota DPD untuk memberdayakan lembaganya dengan cara merumuskan kebijakan-kebijakan yang berpihak kepada masyarakat dan pemberdayaan masyarakat, sebagai lembaga yang mewakili daerah harus senantiasa memperjuangkan kepentingan daerah sebagai penjawantahan otonomi daerah dalam bingkai Negara kesatuan Republik Indonesia.

Dengan senantiasa menggali, mencari harapan dan keinginan masyarakat dan daerah dalam bentuk rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja dan melakukan kegiatan di daerah yang diwakilinya lalu kemudian diperjuangkan sebagai arah kebijakan legislasi DPD dalam pembentukan rancangan undang-undang.

Hal ini sinergi dengan keinginan masyarakat akan mendapat dukungan dari masyarakat sehingga melahirkan koalisi dengan masyarakat.

dan apabila materi rancangan undang-undang ini tidak diperhatikan atau diindahkan oleh DPR akan mendapatkan perlawanan dari masyarakat.

Ini sesuai dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah (yang masih setengah hati) yang menurut Sarundajang setidaknya-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut :

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan (empowerment) masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Selain masalah menyaring, mengelola dan menindaklanjuti aspirasi,

diperlukan adanya mekanisme dan instrumen penilaian kinerja dan akuntabilitas terhadap anggota DPD sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban terhadap konstituennya dan publik. Dengan demikian, diharapkan legitimasi anggota DPD semakin besar. Pada sisi lain Suracmin menyatakan, DPD belum mampu dan mumpuni melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya secara optimal, kecuali secara perorangan dalam jumlah yang sangat terbatas. Oleh karena itu perlu dicari penyebabnya yang mendasar, komprehensif dan mendalam. Yang menurut John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri maka perlu dilakukan :

- a. Penyusunan mekanisme dan metodologi yang menjamin masyarakat di tingkat daerah dapat menyalurkan aspirasinya kepada DPD serta memastikan terjadinya akuntabilitas anggota DPD kepada masyarakat di daerah;
- b. Penyediaan instrumen bagi masyarakat untuk melakukan control dan penilaian terhadap anggota DPD;
- c. Peningkatan kapasitas anggota DPD sehingga mampu melaksanakan fungsi dan perannya secara efektif dan bertanggungjawab harus dilaksanakan.

BAB 3

KEDUDUKAN DPD DALAM SISTEM PERWAKILAN DUA KAMAR

3.1 Sistem Perwakilan Dua Kamar

Sistem perwakilan dua kamar dalam parlemen karena adanya kebutuhan terhadap perwakilan. Menurut teori, satu kamar berisi anggota-anggota yang secara luas mewakili penduduk secara langsung. Sementara itu, kamar yang lainnya berdasarkan perwakilan yang berbeda, bisa untuk kepentingan kelas sosial, kepentingan ekonomi, atau perbedaan teritorial. Biasanya paling umum, terhadap kamar kedua secara konstitusional diberikan untuk perwakilan teritorial.

Kamar kedua atau second chamber di berbagai Negara dikenal dengan variasi nama yang bermacam-macam, sebagai contoh di Inggris dikenal dengan nama House of Lord, di Jerman dikenal dengan nama Bundesrat, di Malaysia dikenal dengan nama Dewan Negara dan sebagian besar, seperti di Australia, Amerika Serikat, Kanada, Prancis, masing-masing dinamakan dengan Senate.

Lembaga perwakilan pada dasarnya harus mencerminkan tiga jenis keterwakilan, yaitu keterwakilan penduduk, keterwakilan ruang (daerah) dan keterwakilan deskriptif (khususnya berbagai kelompok masyarakat yang dalam proses pemilihan umum tidak akan terwakili).

Penjelasan lain tentang bicameral yang sering kali disebutkan sebagai berikut :

a. Ukuran suatu populasi

Klasifikasi berdasarkan pada ukuran jumlah penduduk/populasi, Negara dengan populasi paling sedikit 10 juta rakyat digolongkan sebagai besar

b. Federalisme

Pemikiran bahwa kamar kedua harus mewakili perbedaan besar kepentingan ditemui dalam Negara-negara besar dan kepentingan dari unit-unit pemilih (state, provinsi, dan sebagainya) dalam system federal

Penjabaran klasik tentang fungsi dari second chamber atau kamar kedua dikemukakan oleh Lord Bryce mempunyai empat fungsi, yaitu :

- a. Revisi perundang-undangan;
- b. Inisiasi nonkontroversial;
- c. Menunda perundang-undangan, arti penting untuk di bahas secara berlapis;
- d. Debat publik;

Sistem unikameral dikelompokkan sebagai model majontarian dan bicameral dengan model consensus. Banyak ditemukan bicameral dalam masyarakat yang plural dan unicameral dalam masyarakat yang lebih homogen. Unicameral terjadi lebih sering di masyarakat non plural dari pada plural dan semiplural, tetapi bicameral ditemukan dalam frekuensi yang sama

di tiga masyarakat tersebut.

Ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih system bicameral. Pertama adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (check and balances) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislative. Alasan kedua untuk membentuk perwakilan yang menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-daerah di dalam lembaga legislative.

Di dalam pola-pola system konstitusional demokrasi yang ada di Negara-negara dunia terbagi atas tiga bagian, yaitu :

- a. Semua Negara federal memiliki dua majelis.
- b. Negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih unicameral dan sebagian lagi bicameral.
- c. Sebagian besar Negara dengan jumlah penduduk yang besar memiliki dua majelis, demikian pula sebagian besar Negara yang memiliki wilayah luas memiliki dua majelis.

Status dari kedua majelis di atas sampai taraf tertentu bergantung pada caranya dipilih. Bila majelis kedua dipilih secara langsung oleh pemilih, anggota-anggotanya dapat mengaku memiliki legitimasi demokrasi langsung yang lebih besar. Bila majelis kedua dipilih secara tidak langsung, anggota-

anggotanya hanya mengandalkan legitimasi sebatas dari jalur perwakilan yang menentukan keanggotaan mereka. Bila majelis kedua dipilih langsung oleh pemilih, system atau siklus pemilihan bisa jadi berbeda karena bila tidak, alasan untuk memiliki dua majelis dapat dipertanyakan kembali?

Berdasarkan gambaran di atas, penulis sepakat dengan pendapat yang dikemukakan oleh ketua DPD Ginanjar Kartasasmita bahwa keberadaan DPD harus ditinjau kembali karena kewenangan yang diberikan oleh konstitusi sangat terbatas sekali dan tidak sesuai dengan tujuan pembentukannya, yang menurut Bagir manan ada berbagai gagasan di balik kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD): pertama: gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan Negara. Kedua: gagasan mengubah system perwakilan menjadi system dua kamar (bikameral).

Kalau bangsa ini menginginkan sistem bikameral, maka konstitusi harus memberikan kewenangan dan tanggung jawab yang memadai kepada kamar kedua (DPD). Jika tidak, maka menurut Kartasasmita, sebaiknya DPD dibubarkan saja, karena biayanya terlalu mahal. Mahal bagi negara, maupun bagi para anggotanya. Sebab anggota DPD harus digaji dan harus dibiayai kegiatannya. Kalau sumber daya yang dicurahkan oleh negara ke DPD dan oleh masyarakat ke DPD ini tidak sesuai dengan apa yang bisa dihasilkan oleh DPD, maka menurut Kartasasmita, keberadaan DPD memang harus ditinjau kembali, dan jika terjadi demikian sebaiknya DPR saja yang

diperkuat, tetapi para anggotanya harus dipilih langsung oleh rakyat. Dengan demikian legitimasinya menjadi lebih kuat.

Sistem Perwakilan Dua Kamar yang Kuat dan Lunak

Menurut pendapat para ahli bahwa system perwakilan dua kamar dapat digolongkan sebagai 'kuat' dan 'lunak', dalam system bicameral yang kuat Andrew S. Ellis menggolongkannya sebagai berikut. Dalam system yang kuat, pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum bisa disahkan. Sedangkan dalam system lunak, majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain.

Dalam membagi antara bicameral yang kuat dan lemah Arend Lijphart membedakan menjadi tiga ciri berikut ini :

- a. Kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut.
- b. Kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua tidak hanya tergantung dari kekuasaan formalnya (dalam konstitusi), tetapi juga bagaimana metode seleksi mereka.
- c. Perbedaan yang krusial antara dua kamar dalam legislative bicameral adalah bahwa kamar kedua mungkin dipilih dengan cara atau desain yang berbeda juga sebagai perwakilan (*overrepresent*) minoritas yang

tertentu/khusus;

Dilihat dari pembagian di atas, pola yang umum terhadap kamar kedua adalah bahwa kamar kedua cenderung subordinate terhadap kamar pertama. Sebagai contoh, suara negative (*negatives votes*) mereka pada pengusulan legislasi sering kali diabaikan oleh kamar pertama.

Semua kamar pertama dipilih secara langsung oleh pemilih, tetapi anggota kamar kedua paling banyak dipilih secara tidak langsung (biasanya di bawah tingkatan dari pemerintah nasional). Kamar kedua yang tidak dipilih secara langsung kurang mempunyai legitimasi demokrasi, sehingga pengaruh politik yang sebenarnya diberikan kepada yang memilihnya (*popular election*). Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua mungkin akan mengimbangi beberapa tingkat untuk kekuasaan yang dibatasi.

Berdasarkan kriteria di atas, yaitu kekuasaan formal relative terhadap dua kamar dan legitimasi demokratis dari kamar kedua, legislative bicameral dapat diklasifikasikan sebagai simetris dan asimetris bicameral. Ini mempengaruhi bagaimana dua kamar legislative bekerja sebagai suatu institusi yang benar-benar kuat dan berarti.

Sistem-sistem bicameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lunak. Banyak system yang kuat ditemukan dalam system presidensial, sedangkan menurut Andrew Ellis tidak ada system presidensial yang juga memakai system bicameral lunak. Ini berbeda dengan

yang terjadi di Indonesia yang anggota kamar keduanya dipilih dengan sangat demokratis dan memiliki legitimasi yang kuat, namun memiliki kewenangan yang sangat terbatas (Indonesia menggunakan system bicameral lunak ini menunjukkan bahwa system demokrasi yang dibangun di Indonesia melalui amandemen UUD (konstitusi) masih jauh dari yang diharapkan.

3.2 Sistem Perwakilan Satu Kamar

Dalam struktur parlemen tipe unicameral/satu kamar, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan DPD, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Dalam buku *Parliament of The World* (1986) dikatakan bahwa meskipun berusaha untuk menguji secara sistematis terhadap alasan-alasan yang bervariasi mengenai banyaknya Negara yang mengadopsi system unicameral.

Ada beberapa hal yang dapat dicatat. Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu Negara besar. System bicameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan.

Fungsi dewan atau Majelis Legislatif dalam system unicameral terpusat pada satu badan legislative tertinggi dalam struktur Negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unicameral ini beragam dan bervariasi

dari satu .Negara ke Negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislative tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.

3.3 Sistem Perwakilan Yang di Anut UUD 1945

Pemilihan tentang struktur organisasi parlemen di Indonesia, yaitu apakah system unicameral atau bicameral, menjadi hangat pada saat amandemen UUD 1945. Dalam empat kali perubahan UUD 1945 telah terjadi perubahan mendasar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan kewenangan masing-masing organnya. Perubahan demikian merupakan suatu hal yang wajar, baik dalam situasi politik dan ketatanegaraan yang normal maupun di tengah transisi dari kekuasaan otoriter.

Berdasarkan perubahan Ketiga UUD 1945, telah terjadi restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kedua-duanya secara bersama-sama dapat disebut sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Perbedaan antara keduanya terletak pada hakekat kepentingan yang diwakilinya masing-masing, yang menurut Jimly Asshiddiqie Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Perbedaan hakekat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian 'double-representation' atau

keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua dewan tersebut.

Akan tetapi, perubahan struktur MPR menjadi bicameral dengan adanya dua kamar, yaitu DPR dan DPD, menjadi perdebatan di kalangan anggota MPR dengan adanya sikap politik para anggota MPR RI pada tanggal 7 November 2001, yang ditandatangani oleh 190 anggota MPR, yang menolak bikameralisme, apapun bentuknya, baik 'soft' maupun 'strong', dan pada akhirnya bentuk bikameralisme rancangan perubahan Keempat UUD 1945 Alternatif ke-2 merupakan bentuk yang disetujui oleh sebagian besar peserta sidang melalui voting anggota MPR dalam sidang paripurna pada Sidang Tahunan 2002.



Menurut Satya Arinanto, masalah perubahan MPR menjadi 'bikameral' membawa implikasi terhadap kedudukan dan kewenangan MPR antara lain yang berkaitan dengan 1) kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang materi muatannya bersifat fundamental semacam Garis-garis Besar Haitian Negara (GBHN); 2) kewenangan MPR untuk mendengar dan membahas laporan kemajuan (progress report) dari lembaga negara dalam pelaksanaan tugasnya; dan 3) perlu tidaknya Presiden memberikan laporan pertanggungjawaban kepada MPR pada akhir masa jabatannya.

3.3.1 MPR Sebagai Institusi atau Forum

Meskipun MPR diharapkan menjadi penjelmaan seluruh rakyat, tetapi sering dipersoalkan dan diperdebatkan sejauh mana hakikat eksistensinya

merupakan lembaga (institusi) atau sekedar forum majelis belaka. Dalam desain UUD 1945, keberadaan MPR itu sendiri hanya berkaitan dengan lima fungsi penting, yaitu dalam rangka 1) menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1)) dan 2) Perubahan UUD (Pasal 37), 3) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, 4) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena dakwaan pelanggaran melalui persidangan istimewa (Pasal 3 ayat (3)), 5) memilih Presiden dan Wakil Presiden akibat mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya (Pasal 8).

Penetapan lima hal tersebut dapat dilakukan melalui persidangan umum lima tahunan dan dapat pula melalui persidangan istimewa di luar jadwal lima tahunan. Dilihat dari keberadaan dan fungsinya, MPR dibentuk sebagai forum majelis belaka, tetapi dilihat dari alat kelengkapan dan struktur yang dimilikinya dapat pula dikatakan sebagai suatu lembaga yang bersifat mandiri.

Menurut Bagir Manan bahwa system perwakilan Indonesia itu terdiri dari tiga kamar (trikameral) yang menetapkan MPR sebagai suatu lembaga mandiri, walaupun secara hakekat keanggotaan MPR itu sendiri terdiri dari anggota DPR dan DPD, sehingga menurut saya sebagaimana pernah di ungkapkan oleh Abd Rahman keberadaan MPR sebagai sebuah lembaga mandiri perlu dipikirkan kembali karena memberatkan keuangan Negara dan disisi lain kewenangan kerjanya sangat terbatas pada hal-hal tertentu dan

bukan pekerjaan rutin sebagaimana tergambar di atas tetapi keberadaan MPR harus dijadikan sebagai forum bersama (join session) antara DPR dan DPD.

3.3.2 Lembaga DPR dan DPD Sebagai Suatu Sistem Perwakilan

Dengan perubahan struktur parlemen yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) membawa implikasi terhadap kedudukan dan kewenangan MPR. Kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap system politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir.

Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesori demokrasi dalam system perwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.

Dalam hal jumlah anggota, sebagaimana tercantum dalam Pasal 22C ayat (2) amandemen ketiga UUD 1945 ditegaskan, jumlah keseluruhan anggota DPD tidak melebihi sepertiga anggota DPR. Hal ini menurut Agus Haryadi, dalam tulisannya mengenai Bikameralisme Setengah Hati dalam harian kompas, akan mengakibatkan dominasi DPR dalam memutuskan hal-hal krusial di MPR, karena keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD (Pasal 2 ayat (1)) bukan berdasarkan keterwakilan

kelembagaan. Dengan komposisi semacam ini, agaknya sulit untuk tidak menyatakan bahwa keberadaan DPD lebih merupakan unsur suplemen daripada benar-benar mengakomodasi kepentingan masyarakat di tingkat lokal.

Selain itu, menurut Agus Haryadi, kalkulasi politik dengan kekuatan tidak lebih dari sepertiga jumlah total keanggotaan MPR sama artinya dengan melumpuhkan segenap potensi kritis dan kekuatan perimbangan antar badan dalam MPR. Ini berbahaya karena akan menciptakan DPR heavy di tengah kegagapan kepentingan daerah dalam mengartikulasikan aspirasi mereka. Meski tingkat legitimasi kedua dewan sama karena berasal dari proses electoral (Pasal 22C dan Pasal 22E perubahan ketiga UUD 1945)

Menurut penulis, jumlah anggota mungkin tidak selalu mempengaruhi terhadap kekuatan kamar kedua dalam system bikameralisme. Tetapi sebenarnya adalah kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi yang tidak boleh diskriminatif sehingga diharapkan tercipta saling mengawasi antar kedua lembaga legislative ini (check and balances). Ini juga dapat meningkatkan peran kedua lembaga itu bekerja secara optimal dalam mekanisme kerja legislatifnya.

Kewenangan DPD juga mengalami banyak diskriminasi dalam perubahan Ketiga UUD 1945. hal itu antara lain tampak dalam Pasal 7A dan 7B ayat (1) sampai dengan ayat (6) mengenai usulan pemberhentian yang hanya bisa dilakukan berdasarkan usulan DPR tanpa melibatkan DPD sebagai

elemen penting dari lembaga legislative. Di sisi lain, Pasal 7C dengan tegas mencantumkan larangan Presiden membubarkan DPR padahal dalam proses pemberhentian selanjutnya tegas-tegas melibatkan unsur DPD dalam penyelenggaraan sidang istimewa oleh MPR. Akibatnya, tak ada jaminan bagi DPD untuk bisa 'mempertahankan diri' dari 'keganasan' lembaga kepresidenan bila sewaktu-waktu dibubarkan karena hal tersebut tidak tercantum dalam konstitusi.

Kemudian, Pasal 11 ayat (1) dan (2) secara eksplisit menyatakan ketidakberdayaan unsur DPD ini dalam badan legislative. Bikameralisme setengah hati ditampakkan dalam pasal itu yang hanya melibatkan Presiden dan DPR tanpa DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai dan perjanjian internasional. DPD, yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR, seharusnya juga memiliki hak dan kewenangan tak berbeda untuk terlibat pengambilan keputusan sekrusial itu karena ketika perang dinyatakan oleh seorang Presiden, masyarakat sipil di tingkat local pasti akan mendapat akibatnya.

Untuk itu, keterlibatan masyarakat di daerah perlu disertakan dalam mengambil keputusan melalui wakil-wakil di DPD. Pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional jelas bukan aksi sepihak yang hanya membawa dampak bagi sekelompok orang di DPR.

Diskriminasi terhadap DPD juga terdapat dalam Pasal 14 ayat (2) sehubungan pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden yang hanya

memerhatikan pertimbangan DPR yang tidak melibatkan DPD. Otoritas ekstensif yang dilakukan DPR -pada saat yang sama mengumpulkan peran DPD jelas mengkhawatirkan mengingat prinsip dasar system presidensialisme yang erat kaitannya dengan mekanisme pengawasan dan perimbangan - termasuk dalam MPR sendiri- tidak dapat diterapkan dalam kerangka aturan semacam ini.

Demikian pula dalam hal pemilihan anggota BPK yang otoritasnya penuh dimiliki DPR. Sementara itu, DPD hanya menjadi sekedar pelengkap penderita yang diminta pertimbangannya bila perlu. Kondisi ini secara atraktif ditegaskan melalui Pasal 23F ayat (1) yang seolah-olah mengalokasikan keberadaan DPD sebatas aksesori pelengkap demokrasi, tak lebih dan tak kurang, sementara dalam tinjauan fungsional, keberadaan DPD sama artinya dengan ketidakteradaannya sendiri.

Pada Pasal 20 ayat (1) secara eksplisit menghentikan area kewenangan bagi DPD untuk bisa terlibat dalam akses pengambilan keputusan membentuk UU kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tanpa menyebutkan istilah DPD satu kali pun. Kalaupun dilibatkan, statusnya hanya terbatas pada usulan pembentukan. Itu pun dibatasi pada ranah-ranah tertentu saja seperti yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pada pokoknya, cabang kekuasaan legislative berada di tangan DPR. Namun, sejauh menyangkut kepentingan daerah, seperti yang terkait dengan hal-hal yang disebut dalam Pasal 22D ayat

(1), DPD diberi inisiatif untuk memberikan rancangan undang-undang itu tetap harus diajukan kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislative yang utama.

Peran DPD sangat minim padahal prosedur pemilihan anggotanya justru sangat rumit dan sulit. Seseorang baru dapat menjadi anggota DPD apabila ia benar-benar tokoh yang dikenal luas di daerahnya dan bukan orang partai sehingga benar-benar dapat dikenal di luar konteks mesin politik yang bernama partai. Akan tetapi, setelah terpilih menjadi anggota DPD, ia harus hidup di Jakarta. Tugasnya hanya memberi pertimbangan kepada DPR dalam urusan-urusan legislasi

3.3.3 Perlunya Penguatan Lembaga DPD

Di dalam Negara demokrasi yang berdasarkan konstitusi (demokrasi konstitusional) semua lembaga Negara, terutama dalam lingkup kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif harus diberikan porsi kekuasaan yang proporsional. Selain itu masing-masing lembaga Negara dengan fungsinya harus menunjukkan peran yang signifikan, sehingga di antara lembaga-lembaga Negara itu tidak saling melemahkan. Karena itu monopoli kekuasaan dan dominasi peran satu lembaga Negara terhadap lembaga Negara lain secara berlebihan tidak dapat dibenarkan di dalam Negara demokrasi.

Mencermati proses amandemen UUD 1945, kita dihadapkan pada pergeseran system politik di Indonesia, khususnya politik ketatanegaraan. Salah satu perubahan yang dimaksud adalah pemilihan Presiden dan Wakil

Presiden secara langsung (Pasal 6A ayat (1)) serta kehadiran DPD dengan segala kewenangan yang diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945. adanya perombakan system politik menimbulkan konsekuensi logis dalam hubungan antar-lembaga Negara.

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 public 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 secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan.

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap system bicameral, adalah efisiensi dalam proses legislasi; karena harus melalui dua kamar, maka banyak anggapan bahwa system bicameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua system seperti tersebut di atas dibanding dengan 'ongkos yang harus dibayar' dalam bentuk kecepatan proses pembuatan undang-undang. Terkait dengan itu maka Negara-negara yang menganut system bicameral 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 factor penghambat.

Majelis tinggi yang langsung dipilih oleh rakyat mempunyai legitimasi yang tinggi; makin tidak langsung, makin kurang legitimasinya. Beberapa ahli (a.l Mastias dan Grange 1987) menemukan hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya (contoh: Amerika Serikat, Swiss, Italia, Filipina).

Jika temuan itu benar, maka Indonesia merupakan sebuah "anomali" karena dengan defenisi legitimasi di atas, maka DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangannya sangat rendah. Indonesia bukan satu-satunya Negara yang majelis tingginya memiliki kewenangan formal yang sangat lemah, ada banyak Negara dengan system bicameral yang memiliki kewenangan tidak lebih dari yang dimiliki oleh DPD. Namun Indonesia adalah satu-satunya Negara dengan system bicameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah.

Lahirnya lembaga DPD cukup memberi angin segar terhadap iklim legislasi. Pertarungan gagasan dalam gelanggang legislasi nasional akan

semakin menari untuk diikuti, meskipun dari segi kewenangannya terkesan 'dianaktirikan', karena hanya terbatas dapat mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang tertentu berkaitan dengan otonomi daerah (Pasal 22D UUD), namun kemunculan DPD akan memfasilitasi berbagai perspektif kedaerahan yang bergulir seiring dengan keinginan masyarakat di daerah untuk terlibat dalam penentuan kebijakan tingkat nasional.



Selain itu mekanisme hubungan DPD dengan konstituen (masyarakat dan daerah) harus dilihat dalam perspektif pemberdayaan kehidupan demokrasi serta pencerdasan dan peningkatan peradaban politik, termasuk di dalamnya komunikasi dan interaksi politik dan penghargaan terhadap konstituen. Karena itu penyaluran aspirasi politik harus berjalan secara lancar dan efektif untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat daerah serta mempercepat pembangunan di daerah. Setiap anggota DPD harus "larut secara kritis" di tengah-tengah kehidupan riil masyarakat di daerah. Setiap anggota DPD harus tanggap dan cekatan dalam proses politik untuk mengartikulasi serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan pemerintah daerah.

Saat ini banyak orang mengharapkan Indonesia menjadi Negara demokrasi, tetapi sedikit orang yang punya kemauan dan kemampuan untuk membangun konstituen. Prospek DPD sangat tergantung pada kiprahnya dalam dinamika hubungan antar lembaga Negara dan untuk itu beberapa syarat seperti adanya landasan moral perlu dipenuhi. DPD perlu beranjak dari

posisi moral. Nilai kelembagaan DPD hanya dapat diukur dari moralitas perannya, yang kemudian dapat melahirkan kemampuan untuk berperan dan berpengaruh kuat dalam kehidupan demokrasi. Sebaliknya, bila timbul kesan, bahwa moralitas politik DPD rendah, maka kemampuan mempengaruhi perkembangan demokrasi juga akan surut. DPD perlu setia dengan mandat awalnya yaitu untuk mewujudkan Negara Kesatuan RI dengan otonomi daerah yang kuat. Kesetiaan pada mandat ini amat penting, karena jika DPD terseret pada kepentingan politik untuk berperan dominan pada tataran kepentingan nasional yang bersifat sentralistik, maka eksistensinya kelak akan sirna. Sehubungan dengan itu, patut diingat, bahwa kekuasaan yang sentralistik akan menimbulkan resiko disintegrasi bangsa, karena di masa mendatang ancaman terhadap integrasi nasional justru terletak pada sentralisasi kekuasaan. Resiko sentralisasi kekuasaan masih aktual, karena ada kecenderungan mereduksi peran pemerintah daerah dan meminimalisasi dinamika otonomi daerah, karena itu, DPD dituntut untuk merumuskan gagasan baru yang cemerlang, sehingga isu-isu yang keluar dari DPD memiliki daya dobrak yang tinggi dalam memperjuangkan kepentingan daerah-daerah.

Jika ditinjau dari aspek legalistic formal, memang keanggotaan DPD sama sekali tidak menarik, namun jika memulai menyentuh real politics, gambarannya bisa menjadi lain. Misalnya, pemilihan anggota DPD adalah pemilihan langsung dalam arti orang memilih orang. Jadi hubungan antara

konstituen dengan anggota DPD lebih riil dan langsung. Jika anggota DPD cukup tekun, maka berdasarkan hasil perolehan suara di TPS, setiap anggota bisa mempunyai peta politik tentang pengaruhnya, dan bisa menyusun perkiraan tentang karakter dan aspirasi konstituen, dan dapat juga melanjutkan jaringan yang dibuatnya ketika masih berstatus calon.

Komunikasi antara anggota DPD dengan konstituen bisa lebih intensif, karena hubungan orang dengan orang yang terjadi menyebabkan interaksi politik menjadi lebih baik. Anggota DPD tidak bisa 'lari' dari konstituennya karena ongkos politiknya amat mahal. Sulit bagi anggota DPD untuk bisa terpilih lagi jika menelantarkan konstituennya. Inilah konsekuensi dari politik "berwajah". Legitimasi anggota DPD memang kuat sebagai modal awal, maka seorang anggota DPD harus mengandalkan perannya dengan bertumpu pada nilai dan komunikasi politik yang demokratis dan egaliter. Secara sendiri maupun bersama-sama, anggota DPD bisa menjadi penggerak politik antara lain untuk menggulirkan evolusi kelembagaan di mana DPD bisa meraih berbagai kewenangan legislative.

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

Tetapi restrukturisasi dan rekonstruksi ini sudah bermasalah sejak awal karena yang dihasilkan adalah parlemen asimetrik dalam hal system pemilihan, jumlah anggota wewenang masing-masing lembaga (kamar), mekanisme pengambilan keputusan dan hubungan inter-kameral pada umumnya. DPD menjadi pihak minoritas dalam pengambilan keputusan. Akibatnya, pelembagaan, perwakilan wilayah, baik pada tingkat konstitusi maupun legislasi, tidak dengan sendirinya meningkatkan watak keterwakilan daerah. Strukturisasi dan perumusan ulang akan berdampak secara langsung terhadap kelembagaan MPR. Apakah MPR berdiri sendiri dan independen, atau suatu joint session, ataukah yang lain lagi? Di mana letaknya DPR dan DPD dalam konteks itu? Jika DPD tidak ikut dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi, karena didominasi oleh Presiden dan DPR, maka macam apakah tipe legislator di Indonesia? Apa hubungan legislator ini dengan MPR?

Pertanyaan mendasar ini penting disikapi secara kritis, karena memang UUD 1945 tidak secara eksplisit menyatakan DPD sebagai lembaga legislative. Tetapi, di lain pihak, UUD 1945 membuka ruang untuk DPD terlibat dalam proses legislasi dengan tugas utama mengajukan RUU tertentu dan ikut memahaminya, walaupun tidak ikut menyetujuinya. Konstitusi (UUD 1945) memang tidak menyebutkan DPD sebagai lembaga legislative, tetapi konstitusi memberikan kepada DPD fungsi legislative atau fungsi perundang-

undangan secara terbatas. DPD, memang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi legislative. Fungsi legislative utama tetap berada di tangan DPR dan Presiden. Fungsi legislative yang diemban oleh DPD menurut UUD 1945, dapat diinterpretasi sebagai "fungsi komplementer dalam bidang legislative", terutama untuk mengakses aspirasi daerah yang diemban oleh DPD sebagai perwakilan wilayah (spatial representation).



BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. Kewenangan DPD dalam bidang legislasi sangat terbatas dalam proses pembuatan sebuah undang-undang. DPD hanya dapat sebatas mengajukan usul dan ikut dalam pembahasan tingkat pertama yang hanya 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 serta memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama tanpa diiringi kewenangan untuk mengambil keputusan. Alur kerja DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya bermuarah kepada DPR.
2. Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, maka fungsi legislasi DPD tidak menggambarkan bahwa Indonesia menganut system perwakilan dalam arti sebagai strong bicameral tetapi soft bicameral, karena kewenangan pembentukan tetap berada pada DPR, sedangkan DPD hanya sebatas mengajukan, ikut membahas dan memberikan pertimbangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. FH Ull Press, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul. 2004. *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*. FH Ull Press, Jakarta.
- Manan, Bagir. 2004. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*. FH Ull Press, Yogyakarta.
- Naja, Daeng HR. 2004. *Dewan Perwakilan Daerah (Bikameral Setengah Hati)*. Umitoha. Makassar.
- Purnomowati, Dwi. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Pieris, John. Baramuli. 2006. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik)*. Pelangi Cendikia. Jakarta.
- Rahman, Abd. 2006. *Kedudukan dan Kewenangan DPD dalam Sistem Perwakilan Indonesia*. (Desertasi) Paska sarjana Air Langga. Surabaya.
- Soekanto, Soerjono. Mamudji. 2006. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Rajagrafindo persada, Jakarta.
- Jurnal Ilmiah :**
- Mahendra. Oka. "Program Legislasi Nasional Instrumen Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". *Jurnal Legislasi Indonesia*. Volume 2, Nomor 1 Maret 2005.
- Kamus :**
- Al Barry, Dahlan. 1994. *Kamus Ilmiah Populer*. Arkola, Surabaya.
- Poerwadarminta, W.J.S. 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka, Jakarta.

PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Perubahan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPTJ, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

