



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

PENATAAN KEWENANGAN DPD

Badan Pengkajian MPR RI

2017

Susunan Dewan Redaksi

Penasehat : DR. (H.C.) Zulkifli Hasan, SE., M.M.
Mahyudin, S.T., M.M.
E.E. Mangindaan, S.IP.
Dr. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. Oesman Sapta Odang

Pengarah : Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H.
Dr. Tb. Hasanudin, S.E., M.M.
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc., M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Tb. Soenmandjaja

Penanggung Jawab : Ma'rif Cahyono, S.H., M.H.

Wakil Penanggung Jawab : Dra. Selfi Zaini

Pemimpin Redaksi : Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Redaktur Pelaksana : Tommy Andana, S.IP, M.AP.
Agip Munandar, S.H., M.H.
Drs. Joni Jondriman

Editor : Siti Aminah; Muhammad Reza; Pradita Devis Dukarno; Otto Trengginas Setiawan

Pengumpul Bahan : M. Haris Purwa Priyambada; Riswandi; Endang Ita; Rindra Budi Priyatmo; Dian Kartika Sari; Bayu Nugroho; Widhi Aditia Putra; Kartika Lestari Sianipar; Elias Petege; Rina Dianti; Wafistrietman Corris; Rani Kemala Sari; Wasinton Saragih; Ramos Siregar; Rio Reinaldo; Vanessa Meir Ayuningtias; Encep Sunjaya

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Kata Pengantar Pimpinan Redaksi	III
Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XI
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	XV
Politik Hukum DPD RI Dalam Sistem UUD 1945 Pasca Amandemen - Bambang Sadono	1
Efektivitas Kinerja DPD Dalam Perwakilan Daerah - Prof. Dr. Kaelan, MS.	13
Menakar Penguatan Peran Legislasi Anggota DPD RI - A.M. Fatwa	25
Kajian Kritis Pemberlakuan Kembali Utusan Daerah dan Utusan Golongan - Muhammad Ilham Hermawan	37
Bukan Sekadar Lembaga Pemberi Pertimbangan : Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi - Bivitri Susanti	55
Reaktualisasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam - Dr. Ridwan, SH., M.Hum.	73
Tantangan Kewenangan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah - RB. Soemanto	83
Kewenangan DPD Berdasarkan Penafsiran Kembali UUD 1945 - Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M	95



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan Penataan Kewenangan DPD dapat diselesaikan. Jurnal ini berisi artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dari berbagai kalangan yang merupakan media untuk menjangking aspirasi masyarakat yang dilakukan MPR. Artikel dalam Jurnal Majelis ini memuat kajian dan pendapat masyarakat yang disampaikan melalui tulisan dari para pakar dengan berbagai latar belakang keilmuan.

Pemuatan artikel dengan tema Penataan Kewenangan DPD merupakan salah satu ikhtiar yang dilakukan oleh MPR dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR periode 2009-2014 sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 yaitu antara lain tentang perlunya dipertimbangkan untuk melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, serta melakukan penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melakukan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud. MPR sebagai lembaga negara yang keanggotaanya berasal dari Anggota DPR dan Anggota DPD dan memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, idealnya dapat memiliki peran yang strategis sebagai pengawal berjalannya konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penyusunan Jurnal Majelis dimaksudkan untuk memberikan informasi mendalam sekaligus membangun pemahaman yang sama mengenai wawasan kebangsaan dan sistem ketatanegaraan dari sisi kajian akademis sekaligus merupakan salah satu cara MPR menjangking aspirasi masyarakat dan daerah yang seluas-luasnya sebagai bahan masukan untuk Anggota MPR dan masyarakat. Sejalan dengan tujuan penyusunan jurnal ini, artikel yang dimuat merupakan tulisan para pakar dari berbagai latar belakang keilmuan dan profesi. Jurnal ini disajikan sesuai dengan gagasan aslinya, baik yang disampaikan dalam kegiatan kajian yang dilakukan oleh MPR maupun yang disampaikan secara langsung.

Dalam jurnal ini memuat pendapat dan pemikiran dari:

Bambang Sadono dengan judul tulisan Politik Hukum DPD RI Dalam Sistem UUD 1945 Pasca Amandemen. Penulis menjelaskan insitusi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, hadir dalam sistem ketatanegaraan kita sebagai bagian dari semangat reformasi, yang kemudian dikukuhkan dalam amandemen terhadap UUD 1945. Melalui amandemen ketiga, lembaga DPD di atur dalam pasal-pasal. DPD mendapatkan posisi konsitusional yang sangat kuat. Karena ditempatkan dalam Pasal 2 ayat 1 : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. DPD selain entitasnya sendiri, seperti DPR juga unsur pembentuk MPR yang dipilih melalui pemilihan umum, artinya mendapatkan mandat kedaulatan langsung dari rakyat.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, disebutkan dalam Pasal 1 ayat 2, disebutkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sesuai UUD. Dalam pandangan Prof Kaelan pakar dari Universitas Gadjah Mada, jika kedaulatan rakyat direpresentasikan dalam Pemilu, maka pemegang kedaulatan rakyat adalah presiden, DPR, dan DPD. Jadi DPD merupakan representasi kedaulatan yang orisinal, karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sederajat dengan presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Karena itu Jimly Asshidiqie, ketika mengelompokkan lembaga-lembaga negara yang mempunyai kewenangan seperti yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, menempatkan DPD RI pada urutan ketiga setelah Presiden/Wakil Presiden, dan DPR. Setelah itu baru berurut-turut disebut MPR, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Di sisi yang lain, ternyata penataan politik hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak memberi kewenangan yang konsisten dan koheren dengan kehendak untuk menempatkan DPD sebagai instusi yang kuat . Hal ini antara lain karena amandemen bertahap secara adendum yang tidak memberi kesempatan untuk menata ulang konsistensi pasal-pasal yang diubah belakangan dengan perubahan yang sudah dilakukan sebelumnya.

Kaelan dengan judul tulisan Efektivitas Kinerja DPD Dalam Perwakilan Daerah. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa ‘Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar’. Keterwakilan rakyat dalam UUD 1945, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Namun demikian berdasarkan ketentuan dalam perundang-undangan bahwa kekuasaan/peran DPD tidak seimbang dengan peran dan kekuasaan DPR. DPD dalam ketentuan UUD 1945 dalam sistem kekuasaan dan perwakilan hanya merupakan suatu badan

komplementer dari DPR, meskipun sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewajiban di antara kedua lembaga ini berbeda. DPD tidak memiliki kekuasaan membuat undang-undang, melainkan hanya mengajukan sedangkan DPR memiliki kekuasaan membuat undang-undang bersama Presiden. Kaidah Pasal 22D ayat (1) menunjukkan bahwa kedudukan DPD berdasarkan fungsinya berada di bawah DPR dan Presiden. Hal itu menunjukkan Inkonsistensi dan Inkoherensi keterwakilan rakyat dengan Pasal 1 ayat (2). DPD maupun DPR sama-sama dipilih melalui pemilu, namun dalam kenyataannya fungsi dan kekuasaannya berbeda. DPD tidak memiliki *Original Power*, DPD sebagai badan legislatif tidak memiliki hak legislasi. Selain DPD hanya sebagai badan legislatif komplementer karena dalam hubungan dengan kekuasaannya hanya merancang undang-undang yang berkaitan dengan daerah, Pasal 22D ayat (1), juga tidak memiliki hak inisiatif yang mandiri dalam membentuk undang-undang. Selain itu DPD juga tidak memiliki kekuasaan pengawasan yang mandiri berdasar Pasal 22D ayat (3), karena hanya dapat melakukan pengawasan dan disampaikan kepada DPR, kemudian DPR-lah yang berwenang menentukan hasil pengawasan tersebut.

Berdasarkan realitas tersebut agar dapat diwujudkan efektivitas kinerja DPD dalam keterwakilan daerah dalam UUD 1945, Pertama : DPD harus memiliki *Original Power*. DPD harus memiliki hak legislasi dan memiliki hak inisiatif mandiri dalam membentuk undang-undang. Kedua, dengan adanya kekuasaan tersebut maka DPD harus merupakan suatu lingkungan jabatan yang mandiri serta memiliki wewenang sendiri. Ketiga, DPD harus memiliki kekuasaan yang mandiri dalam membuat undang-undang, terutama dalam membawa aspirasi daerah dalam rangka ikut serta dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara pada tingkat pusat. Keempat, berdasarkan kelembagaan dan kewenangan tersebut maka DPD tidak lagi berada di bawah Presiden dan DPR melainkan sama, terutama dalam membuat undang-undang. Kelima, Dalam hal pengawasan DPD harus memiliki fungsi pengawasan yang bersifat imperatif.

A.M. Fatwa dengan judul tulisan Menakar Penguatan Peran Legislasi Anggota DPD RI. Dua putusan Mahkamah Konstitusi atas dua kali *judicial review* yang diajukan DPD pada tahun 2012 dan 2014, secara teoritis sejatinya telah memberikan landasan yuridis yang kokoh bagi anggota DPD RI untuk meningkatkan peran legislasinya dalam sistem keparlemenan nasional. Keikutsertaan mereka dalam proses pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD pada bidang legislasi tertentu sebagaimana diamanahkan pasal 22D UUD 1945, dari yang semula bersifat reduktif, menjadi mutlak pasca putusan MK tahun 2012.

Apabila DPR dan Pemerintah mengabaikan peran serta DPD dalam proses legislasi terhadap RUU yang dimaksud, maka DPD memiliki instrumen yuridis untuk membatalkan UU yang sudah disahkan oleh DPR dan Pemerintah,

melalui gugatan *judicial review* terhadap MK, karena proses pengesahan RUU menjadi UU tersebut, cacat prosedur. Ada cara lain yang, walaupun secara konstitusional dimungkinkan, namun terkesan ekstrem, yaitu mengajukan sengketa kewenangan antar-lembaga negara ke MK.

Pertanyaannya sekarang, segigih apa perjuangan anggota DPD RI untuk mengukuhkan hak-hak konstitusionalnya saat berhadapan dengan DPR dan Pemerintah dalam proses legislasi nasional? Langkah apa yang akan ditempuh jika mendapati kewenangan legislasi mereka masih diabaikan oleh DPR dan Pemerintah. Akankah mereka memanfaatkan peluang yang diberikan keputusan MK tahun 2012, atau menempuh cara yang lebih radikal dengan mengupayakan terwujudnya amandemen kelima UUD 1945, namun cara upaya ini lebih sulit karena menghendaki dukungan anggota MPR yang berasal dari anggota DPR pula.

M. Ilham Hermawan dengan judul tulisan Kajian Kritis Pemberlakuan Kembali Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Berkaca dari sistem parlemen di negara-negara lain sebagaimana telah di paparkan di atas semestinya kita tidak meniru sistem parlemen negara lain, tetapi kita perlu menyusun sistem parlemen sendiri dengan ciri khas Indonesia. Sistem trikameral mejadi sistim khas Indonesia, yang mungkin saja ke depan akan di contoh oleh negara-negara lainnya.

Dalam melakukan penguatan keterwakilan MPR sesuai dengan asas kedaulatan Rakyat yang termaktub dalam Sila ke 4 Pancasila dan agar keanggotaan MPR lebih representatif, maka anggota MPR selain dari anggota DPR dan anggota DPD perlu ditambahkan anggota MPR dari elemen masyarakat lain, misalnya unsur utusan golongan dihidupkan lagi, agar seluruh elemen masyarakat mempunyai wakil di parlemen. Penambahan unsur utusan golongan ini sesuai dengan semangat para pendiri bangsa ketika menyusun Undang-Undang Dasar. Hal ini merupakan inti dari pendapat Soepomo dalam sidang BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945.

Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Artinya masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Bahkan berkaca dari fungsi Utusan Daerah, maka Anggota DPD seharusnya tidak berafiliasi dengan Partai Politik, bahkan bagi Anggota DPD dilarang merangkap sebagai anggota, pengurus bahkan ketua Partai Politik. Hal ini menjadi berbahaya karena bertentangan dengan makna tujuan dibentuknya DPD, dan mencederai pengorbanan di hapusnya Utusan Daerah.

Melihat kondisi faktual sebagian anggota DPD sebelumnya aktif di

partai politik dan pernah menjadi anggota DPR, bahkan terdapat yang masih aktif sebagai pengurus Partai Politik, maka ide menghidupkan kembali Utusan Golongan sebagai bagian anggota MPR menjadi hal yang perlu di pertimbangkan. Tentunya adanya Utusan Daerah bukan berarti sebagai kamar sendiri yang menghapus DPD, akan tetapi sebagai salah satu komponen keanggotaan MPR.

Bivitri Susanti dengan judul tulisan Bukan Sekadar Lembaga Pemberi Pertimbangan: Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi.

Ada dua pandangan mengenai keberadaan DPD sebagai bagian dari parlemen bikameral. Pandangan pertama menganggap apa yang sudah ada sekarang selayaknya diterima karena sudah digariskan dalam konstitusi. Pandangan ini bisa jadi dipengaruhi oleh cara pandang yang legal formal atau oleh pandangan pragmatis mengenai apa yang harus segera dilakukan pada saat ini. Pandangan yang kedua, menganggap bahwa DPD masih jauh dari harapan akan parlemen bikameral sehingga perlu ada perombakan dulu sebelum bicara ke soal yang lebih teknis. Di tengah dua pandangan yang berhadapan ini, ada suatu pandangan lain, yang dapat dilihat lebih sebagai strategi dalam menyikapi keberadaan DPD yang masih kontroversi. Pandangan ini menyatakan ketidaksetujuannya dengan disain DPD yang ada di dalam UUD, namun tetap memperhitungkan kesulitan untuk melakukan perubahan konstitusi untuk kelima kalinya.

Pembicaraan mengenai DPD sudah dimulai sejak amandemen kedua pada tahun 2000. Pandangan pro dan kontra dari fraksi-fraksi pun bermunculan. Kebanyakan fraksi yang tidak sepakat menunjuk pada kekuatiran akan perpecahan bangsa karena sistem bikameralisme merujuk pada sistem yang kerap diterapkan oleh negara-negara federal. Sebagian fraksi lainnya menyoroti pentingnya ada lembaga yang berdampingan dengan DPR dalam menjalankan fungsi perwakilan rakyat. Kekhawatiran ini ditambah dengan kenyataan bahwa referensi mengenai penerapan dewan yang mewakili daerah di Indonesia pun hanya satu, yaitu Senat, yang ada pada saat diterapkannya Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS 1949). Acuan ini semakin menguatkan pandangan bahwa bikameral yang kuat identik dengan negara federal.

Menarik untuk dicatat, ketakutan yang berlebihan akan perpecahan bangsa masih saja muncul bahkan ketika Pasal 22D UUD yang menentukan keberadaan DPD sudah ditetapkan pada tahun 2001.

Ridwan dengan judul tulisan Reaktualisasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam. Selama ini yang menonjol adalah persoalan penguatan fungsi legislasi dari DPD dengan maksud agar lebih berimbang dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Fungsi legislasi (pembentukan UU) DPD sesungguhnya sangat terbatas. Pemegang kekuasaan membentuk UU adalah DPR, sedangkan DPD tidak ikut memegang kekuasaan, melainkan hanya berhak mengajukan dan ikut

membahas RUU tertentu. Fungsi legislasi DPD bahkan lebih kecil dibandingkan dengan fungsi legislasi pemerintah (Presiden).

Jika selama ini tampak gencar sosialisasi dan perjuangan untuk memperkuat fungsi legislasi DPD, sementara fungsi pengawasan kurang digaungkan dalam arti aplikasinya, maka sudah saatnya terjadi arus balik (*the turning point*). Dalam konsep *the turning point* dari Fritjof Capra yakni arus balik pemikiran berdasarkan cara pandang sistem atas persoalan kontemporer. Berbagai persoalan aktual di masyarakat dan pemerintahan di daerah memerlukan penanganan, seperti persoalan otonomi terutama kinerja keuangan yang terjadi penyimpangan oleh pejabat daerah, pengelolaan SDA, dan tata kelola pendidikan.

Dengan konsep *the turning point* dari Capra tersebut, sejatinya dapat digelorakan arus balik pemaknaan dan realisasi fungsi DPD secara luas dan berimbang dalam cara pandang sistem. Hal tersebut dimaksudkan agar bidang pengawasan oleh DPD dalam berbagai sub-sub pengawasan, seperti sub pengawasan pengelolaan SDA mendapat perhatian yang nyata dan intensif. Selama ini yang menonjol adalah persoalan penguatan fungsi legislasi dari DPD dengan maksud agar lebih berimbang dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

RB Soemanto dengan judul tulisan Tantangan Kewenangan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam menjalankan kewenangan DPD memiliki sejumlah agenda tugas dan fungsi, yaitu: Legislasi tentang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Fungsi legislasi DPD juga membahas rancangan tingkat I rancangan undang-undang terkait bidang-bidang tersebut di atas; juga bertugas memberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang (RUU) tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.

Fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang tentang otonomi daerah dan bidang-bidang lain seperti disebut di atas, berdasarkan laporan dari BPK, aspirasi dan pengaduan masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, hasil monitoring di lapangan. Hasil pengawasan itu dilaporkan ke DPR sebagai bahan pertimbangan tindak lanjut. Fungsi nominasi dengan memberi pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK oleh DPR.

Semua fungsi DPD tersebut dijalankan dan hasilnya berujung dan bermuara ke DPR untuk dibahas, hasilnya dapat diterima atau ditolak. Kedudukan, peranan dan hubungan DPD dalam ketatanegaraan ini dan interaksi fungsionalnya dengan DPR bersifat konsultatif dan cenderung tidak berakar kuat pada kepentingan rakyat, publik dan masyarakat serta tidak langsung pada usaha pencapaian tujuan.

Secara sosial politik DPD menghadapi tantangan dalam menjalankan kewenangan dan peranannya secara efektif. Keadaan itu mendorongnya untuk meningkatkan potensi mengatasi atau menanggulangi masalah terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi utamanya. Secara normatif politis, DPD mengemban tugas politik kebangsaan yang tidak memihak pada kelompok atau golongan politik tertentu; sementara itu DPR sebagai lembaga mitra kerja menjalankan fungsi politik kepartaian yang berorientasi kekuasaan, dan harus berinteraksi secara kompetitif dengan partai politik yang lain. Kedua lembaga tinggi negara ini (DPD dan DPR) wajib berhubungan, berinteraksi secara politik; disinilah tantangan yang menarik yang harus dihadapi DPD

Refly Harun dengan judul tulisan Kewenangan DPD Berdasarkan Penafsiran Kembali UUD 1945. Sejak 2007 Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) telah memperjuangkan perubahan UUD 1945 dalam format formal amendment. Hingga saat ini, usul tersebut hanya berputar-putar di Gedung DPD. Sudah banyak dukungan baik dari masyarakat sipil maupun perguruan tinggi yang diberikan kepada DPD untuk perubahan tersebut. Namun, belum ada energi perubahan yang kuat, yang mampu menggerakkan formal amendment.

Kendati begitu, dari sisi teori konstitusi, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) tidak melulu harus melalui jalan formal dengan mengubah teks, melainkan dapat pula melalui dua jalan lain, yaitu penafsiran hakim atau pengadilan (judicial interpretation) dan praktik atau konvensi ketatanegaraan (constitutional convention). Tulisan berikut mengambil jalan untuk melakukan penafsiran terhadap kewenangan DPD dalam UUD 1945 dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK). Melalui jalan penafsiran kembali pasal-pasal yang mengatur tentang DPD dalam UUD 1945 tersebut diharapkan terjadi penguatan kelembagaan DPD.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi masyarakat khususnya Anggota MPR dan kalangan akademisi.

PEMIMPIN REDAKSI,

t.t.d.

YANA INDRAWAN



Sambutan Sekretaris Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) periode 2009-2014 diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum. (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara. (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa. (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya. (5) mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR. (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara. (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka

melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat, wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu memasyarakatkan Ketetapan MPR, Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta Pelaksanaanya; dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal menyusun dan menetapkan rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat.

Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dari berbagai kalangan merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat yang dilakukan MPR melalui Alat Kelengkapan MPR. Sesuai dengan materi rekomendasi MPR periode 2009-2014 dan hasil kajian yang dilakukan, Jurnal Majelis ini memuat kajian dan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui tulisan oleh para pakar dari berbagai latar belakang keilmuan.

Artikel yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai "Penataan Kewenangan DPD". Dalam buku ini dibahas antara lain mengenai Politik Hukum

DPD RI Dalam Sistem UUD 1945 Pasca Amandemen, Efektivitas Kinerja DPD Dalam Perwakilan Daerah, Menakar Penguatan Peran Legislasi Anggota DPD RI, Kajian Kritis Pemberlakuan Kembali Utusan Daerah dan Utusan Golongan, Bukan Sekadar Lembaga Pemberi Pertimbangan: Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Legislasi, Reaktualisasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pengelolaan Sumber Daya Alam, Tantangan Kewenangan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah, dan Kewenangan DPD Berdasarkan Penafsiran Kembali UUD 1945.

Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi penataan kewenangan DPD. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan.

Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang penataan kewenangan DPD. Dengan pengetahuan dan pemahaman yang mendalam, seluruh warga dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan yang ideal. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

SEKRETARIS JENDERAL MPR,

t.t.d.

MA'RUF CAHYONO



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang pertama kali ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan telah diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 adalah landasan bagi berjalannya sistem ketatanegaraan Indonesia. Berbagai muatan materi yang terkandung telah mengalami perubahan sehingga mengubah praktek penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dinamika perubahan yang telah terjadi menegaskan kedaulatan hukum di Indonesia yang tidak bersifat menentang terhadap perubahan tetapi sepanjang untuk kepentingan negara dan penyesuaian perkembangan zaman, perubahan terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang dilarang.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan memberikan nuansa yang sangat berbeda pada tataran muatan yang terkandung di dalamnya. Banyak muatan yang secara sosial, hukum, politik, dan ekonomi mengalami perubahan yang mendasar. Setiap perubahan yang terjadi tidak dapat dipisahkan dari paham Indonesia sebagai negara hukum. Paham konstitusionalisme merupakan upaya pembatasan dan pengaturan kekuasaan negara, sehingga setiap perubahan yang terjadi harus mencerminkan sikap warga negara yang menjunjung tinggi kedaulatan hukum sebagai pelaksanaan ketatanegaraan dan kehidupan sehari-hari. Oleh karenanya, muatan-muatan yang terkandung di dalam konstitusi seharusnya dapat langsung dirasakan bagi masyarakat Indonesia agar tercipta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah tersebut dalam beberapa tahun terakhir ini banyak mendapat tanggapan dari masyarakat dan daerah. Dalam Laporan Kinerja Pimpinan MPR Masa Jabatan 2009-2014, antara lain disampaikan bahwa terdapat aspirasi masyarakat dan daerah yang menghendaki adanya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain tentang paham kedaulatan rakyat, konsepsi negara hukum, kekuasaan pemerintah, otonomi daerah sistem perwakilan, pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi, Forum Previligiatum, Hak Asasi Manusia, Perekonomian Nasional, dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sistem ketatanegaraan yang diatur dalam undang-undang dasar, idealnya mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, baik di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan. Aspirasi masyarakat menghendaki adanya kejelasan, kepastian, ketertiban, dan keadilan dalam kehidupannya melalui sistem ketatanegaraan presisi, akuntabel, dan terukur demi terciptanya kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultante dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Penataan sistem ketatanegaraan sangat penting untuk lebih membangun sistem ketatanegaraan yang sesuai dengan kebutuhan dan tantangan zaman. Perubahan merupakan sesuatu yang pasti untuk sebuah produk peraturan, termasuk undang-undang dasar.

Proses reformasi yang sangat luas dan fundamental pada tahun 1998, telah dilalui. Negara kepulauan yang besar dan majemuk, 300-an suku bangsa, besar dan kecil, dengan 500 bahasa dan dialek, yang berdiam di 17000-an pulau, dengan sejarah panjang kerajaan-kerajaan Nusantara masing-masing, berhasil menjalaninya dengan utuh tidak terpecah-belah, terhindar dari kekerasan dan perpecahan. Selesaiannya perubahan-perubahan itu bermakna bahwa sistem politik berdasar desain UUD 1945 telah dikonsolidasikan untuk mampu menerima dan mengarahkan beban dinamika politik seraya terus melandasi proses demokratisasi dan reformasi berkelanjutan tanpa harus terjerumus ke dalam situasi kacau.

Indonesia sekarang adalah negara demokrasi yang besar. Kebebasan berpendapat, HAM, supremasi hukum, dan sistem politik *checks dan balance*, telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Walau prosedur berdemokrasi telah dibangun, di hadapan kita terbentang tugas yang besar dan penting untuk mengkonsolidasikannya, menjadikannya demokrasi substansial, sebagai cara kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, tidak sekedar demokrasi prosedural-formal. Membangun demokrasi substansial-prosedural seperti itu seyogianya senantiasa menjadi tujuan kita karena dengan itulah kesejahteraan dalam kualitasnya yang paling dalam akan dapat diwujudkan.

Kita semua terpenggil dan bertanggung jawab untuk mewujudkannya, baik yang berada dalam infrastruktur, seperti Presiden, DPR, MK, MPR, MA, BPK, DPD dan lembaga-lembaga resmi lainnya, seperti TNI dan POLRI, amupun yang berkiprah dalam suprastruktur masyarakat, seperti partai-partai politik, organisasi masyarakat, media massa, LSM dan sebagainya. Tanggung jawab mana dilakukan baik dengan membuat dan menegakan aturan dan keteladanan, maupun juga dalam bentuk gerakan nasional pendidikan nilai dan praktek kehidupan berdemokrasi.

Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan MPR periode 2009-2014 diputuskan Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2009-2014. Dalam Rekomendasi tersebut antara lain agar MPR melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, Bhinneka Tunggal Ika dalam rangka pembangunan karakter bangsa terhadap dua rekomendasi tersebut, selain liam rekomendasi lainnya, MPR terus melakukan menghimpun aspirasi dan melakukan kajian agar terhimpun pandangan dan pendapat yang komprehensif.

Persoalan nasionalisme rakyat Indonesia saat ini menjadi hal yang perlu terus dikembangkan di seluruh lapisan masyarakat . masuknya globalisasi yang tidak terkendali telah berpengaruh terhadap pelunturan identitas tau jati diri bangsa. Polarisasi ekonomi, sosial-budaya dan politik telah mengarah pada terjadinya eksklusivisme pada berbagai bidang kehidupan yang apabila tidak dibentengi dengan identitas kebangsaan yang kokoh, hal ini sangat berpotensi pada terjadinya disintegrasi bangsa. Peran penyelenggara negara untuk menggelorakan dan mengamalkan nilai-nilai luhur bangsa yang terdapat di Pancasila harus terus digelorakan. Negara bangsa serta berbagai institusi fungsionalnya tetap hadir, namun pada saat yang sama kebijakan pada tingkat nasional dan daerah perlu dibangun dengan keselarasan dan sinkronisasi sehingga kemajuan bangsa dalam berbagai bidang terjadi secara merata dan menyeluruh.

Berkembangnya aspirasi masyarakat yang dihimpun MPR periode 2009-2014 tentang perlunya penataan sistem ketatanegaraan melalui perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk manusia yang dalam perjalanan waktu ada bagian-bagian yang tidak sesuai lagi dengan kenyataan yang berlaku. Penyesuaian dan penyempurnaan Undang-Undang Dasar dimungkinkan sepanjang memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaraan aspirasi masyarakat.

Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR sebagaimana terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014, MPR melakukan berbagai kegiatan yang membuka ruang untuk penjangingan aspirasi yang seluas-luasnya dari

berbagai kalangan dan berbagai bidang baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Kajian tentang 7 (tujuh) rekomendasi yang terdapat pada keputusan MPR tersebut dilakukan dengan cara menghimpun pandangan dan pendapat dari masyarakat, daerah, dan lembaga negara. Komunikasi yang mendalam dan komprehensif terus dilakukan kepada seluruh kelompok masyarakat, terutama kalangan penyelenggara negara dan akademisi untuk memberikan masukan dan pendapat kepada MPR.

Penyusunan Jurnal Majelis tentang Penataan Kewenangan DPD berisi artikel dari berbagai kalangan yang memuat gagasan dan pemikiran mengenai penataan kewenangan DPD di masa depan. DPD merupakan lembaga negara strategis yang memiliki tugas penting dalam mengelola aspirasi daerah dengan pemerintah pusat dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan DPD yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan; pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta keseimbangan keuangan pusat dan daerah, dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Artikel yang membahas mengenai penataan kewenangan DPD ini merupakan aspirasi yang berkembang dan berhasil dihimpun dari kalangan masyarakat mengenai peranan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang dirasakan belum optimal. Himpunan gagasan yang berhasil dihimpun ini berisikan gagasan untuk melakukan pembenahan agar desain ketatanegaraan Indonesia terutama tentang kewenangan DPD ideal dan dapat menjembatani kepentingan daerah dan pusat guna mendorong kesejahteraan masyarakat.

BADAN PENKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,

t.t.d

Dr. BAMBANG SADONO, S.H., M.H.

**POLITIK HUKUM DPD RI DALAM SISTEM UUD 1945
PASCA AMANDEMEN**

Bambang Sadono

A. PENDAHULUAN

Ketika menyampaikan pendapat dalam rapat gabungan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI tanggal 25 Februari 2017¹, Kelompok Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di MPR, menyetujui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, namun tidak hanya terbatas pada pengembalian sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN, namun juga menyertakan agenda penataan kewenangan MPR, dan kewenangan DPD. Dari kenyataan ini, maka posisi hukum DPD masih diharapkan untuk bisa disempurnakan melalui amandemen konstitusi, sehingga dari segi politik hukum diperlukan penataan kembali peran dan fungsinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pendapat Kelompok DPD tersebut mendasarkan pada Keputusan MPR RI Nomor IV Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR 2009-2014. Pendapat yang sama juga telah disampaikan Kelompok DPD, pada rapat gabungan MPR RI, 22 Agustus 2016. Dalam Pasal 1 Keputusan MPR/IV/2014 disebutkan, rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014 antara lain:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan

pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum

2. Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.
3. Penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud.

Dalam rapat gabungan MPR 25 Januari 2017 tersebut, eksistensi DPD RI juga disinggung oleh Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS)². Pendapat Fraksi PKS antara lain menegaskan untuk tetap konsisten, terkait dengan peran DPD RI sebagaimana amanat dalam Bab VIIA tentang DPD RI Pasal 22C dan Pasal 22 D. Jika dipandang perlu dapat dibentuk UU tentang

¹) Pandangan Kelompok DPD di MPR RI, pada Rapat Gabungan MPR RI, Rabu, 25 Januari 2017

²) Pendapat Fraksi PKS pada Rapat Gabungan MPR RI, Rabu, 25 Januari 2017

Dewan Perwakilan Daerah.

Perjuangan DPD RI untuk memperkuat eksistensi dalam sistem ketatanegaraan sebenarnya sudah melalui perjuangan yang panjang. Sejak DPD periode pertama 2004-2009, upaya untuk melakukan amandemen kelima sudah digulirkan. Gagal di periode pertama, DPD periode 2009-2014, bersama-sama dengan anggota MPR yang lain, hanya mengantarkan kesepakatan untuk menata atau memperkuat keberadaan DPD melalui Keputusan Nomor IV/ 2014.

Menurut Hamdan Zoelva,³ UUD 1945 perubahan, hendak memberi penguatan, tetapi penguatan terbatas kepada DPD, sebagai respon atas tuntutan otonomi daerah yang kuat seperti tercermin dalam UU Otonomi Daerah 1999. "Saya termasuk yang mengusulkan pemberian wewenang kuat kepada DPD, paling tidak wewenang persetujuan atas beberapa RUU. Tetapi saya menerima kompromi dengan penuh pertimbangan, paling tidak dalam dua alasan yakni kerumitan proses RUU dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)," katanya.

Hadirnya lembaga DPD, menurut Ginanjar Kartasmita⁴ telah menimbulkan harapan yang besar agar semua masalah dan kepentingan daerah bisa diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Selain itu kebijakan di tingkat nasional agar bisa lebih sesuai dengan kepentingan masyarakat di seluruh

tanah air. Namun setelah mengetahui bahwa DPD hanya bisa memberi saran dan pertimbangan pada DPR, telah menimbulkan kekecewaan di kalangan masyarakat daerah, karena harapannya sulit diwujudkan. Inilah yang kemudian membuat banyak kepala daerah yang mendukung agar dilakukan amandemen untuk menambah kewenangan DPD, hingga bisa menjalankan fungsi representasi daerah dengan lebih memadai.

Dukungan peningkatan kewenangan DPD juga banyak dikemukakan oleh pakar Hukum Tata Negara. Menurut Denny Indrayana⁵ penguatan dan revitalisasi aturan konstitusi bagi DPD amat penting untuk didukung, khususnya untuk menciptakan sistem bikameral yang efektif. Sistem parlemen Indonesia paska amandemen UUD 1945 jauh dari kejelasan. Dukungan antara lain juga muncul dalam diskusi Lembaga Pengkajian MPR⁶ dengan tema Penataan Kewenangan DPD RI bekerjasama dengan Universitas Halu Oleo Kendari. Peserta dan narasumber tidak setuju dengan pembubaran DPD RI, dan berpendapat penataan serta penguatan kewenangan DPD RI diperlukan agar terjadi kesetaraan dengan DPR RI sehingga tercipta *checks and balances* antar kedua lembaga tinggi tersebut. Penataan kedudukan, fungsi, dan peran DPD sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada dasarnya

³ Hamdan Zoelva, 2016, "Proses Penguatan DPD RI", Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

⁴ Ginanjar Kartasmita, 2016, "DPD: Sebuah Refleksi dan Harapan", Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

⁵ Denny Indrayana, 2008, Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan, Jakarta : Kompas, hal 126

⁶ Antara, 2016, "Penguatan Kewenangan DPD perlu dilakukan agar Kesetaraan dengan DPR", 3 Oktober

dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.

Penataan sistem ketatanegaraan melalui penyempurnaan konstitusi menurut King Faisal⁷ harus bisa memenuhi kebutuhan ketatanegaraan dalam konteks kekinian, dan ke depan harus bisa menjawab tantangan yang akan terjadi. Sehingga amandemen tersebut tidak merupakan kesepakatan politik yang hampa yang hanya memenuhi tuntutan politik yang emosional dan parsial belaka. Usulan amandemen yang didorong oleh DPD bukan sebagai langkah politik yang pragmatis dan bersifat jangka pendek. Bahkan argumentasi mendasarnya adalah untuk membangun sistem dan manajemen lembaga dalam sistem ketatanegaraan yang menjamin akuntabilitas, dan mempertegas sistem *checks and balances*.

Bahkan secara politik hukum, eksistensi DPD RI menurut King Faisal⁸ telah diperkuat oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, dengan membangun purifikasi sistem bikameral yang kuat pasca amandemen UUD 1945. Penguatan itu merupakan penegasan fungsi legislasi DPD dalam ikut mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU), dan ikut dalam pembahasan Tingkat I maupun II, pada materi legislasi yang terkait

dengan pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945.

Pasca putusan 92/PUU-X/2012 telah muncul UU baru tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) yakni, UU Nomor 17 tahun 2014. Namun undang-undang ini menurut Adi Suhendra dan Ray Ferza⁹ UU ini tidak mengindahkan beberapa hasil dari putusan MK 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD mengajukan kembali *judicial review*, yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi, melalui putusan no 79/PUU-X/2014. Putusan ini memperkuat putusan 92/PUU-X/2012.

B. PENATAAN SISTEM KETATANEGARAAN

Perubahan politik atau kebijakan merupakan hal yang lazim dalam pengelolaan negara. Francis Fukuyama¹⁰ menyatakan perdana menteri, presiden, legislator bisa datang dan pergi, hukum harus selalu dimodifikasi, itulah cara mengorganisasi kepastian sistem politik. Penyesuaian dan penyempurnaan sistem politik basis utamanya harus kepentingan dan aspirasi publik, bukan karena kepentingan penguasa semata. Karenanya amandemen konstitusi, atau perubahan undang-undang dasar bukan hal yang aneh, jika dalam masyarakat ada aspirasi untuk memperbaiki sistem atau politik

⁷) Faisal, King, 2013, Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia, Yogya UII Pers, 273

⁸) Ibid hal 274

⁹) Adi Suhendra dan Ray Ferza, 2015, "Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme", laporan penelitian.

¹⁰) Fukuyama, Francis, 2015, *Political Order and Political Decay*, London: Profile Books, hal 1

hukum mengenai lembaga-lembaga negara, atau hal-hal mendasar lain yang harus diatur secara mendasar.

Arah perubahan atau penyempurnaan sistem politik, dipandu oleh sebuah politik hukum. Politik hukum menurut Mahfud¹¹ adalah arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibuat secara resmi oleh negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Jauh sebelumnya, Aristoteles¹² sudah menyatakan bahwa suatu negara yang berbentuk komunitas hanya bisa dikelola dengan baik jika konsep-konsep yang mendasar dirumuskan dalam konstitusi. Konstitusi berisi konsep-konsep yang seideal mungkin, yang disepakati sebagai sesuatu yang benar dan bermanfaat bagi masyarakat yang bersangkutan.

Sepanjang menyangkut DPD, Mahfud¹³ berpendapat saat terjadi tuntutan untuk menciptakan sistem yang menjamin *checks and balances*, dirancang sistem parlemen bikameral. DPD diposisikan seperti lembaga Senat seperti di Amerika Serikat yang akan berpasangan dengan DPR untuk memerankan lembaga parlemen. Namun perjalanan pembahasan ternyata yang disepakati MPR pada waktu itu sekadar DPD yang hadir secara konstitusional, namun peran dan fungsinya sangat sumir, dan tidak mempunyai kewenangan memadai

sebagai layaknya lembaga legislatif.

Walaupun kewenangannya masih serba terbatas, namun keinginan untuk membangun sistem bikameral, menurut Denny Indrayana¹⁴ bukannya tidak mempunyai alasan yang kuat. Mengutip berbagai penelitian sebelumnya, ditemukan data bawa sampai tahun 1990-an, memang dari 4 parlemen yang ada di dunia, 3 merupakan parlemen unikameral. Kecenderungan ini berubah, pada tahun 1996 dari 36 negara yang diteliti, 23 ternyata menganut sistem bikameral. Walaupun negara-negara yang menganut sistem bikameral itu bisa dibedakan menjadi yang *weak bicameralism* (bikameral yang lemah), *strong bicameralism* (bikameral yang kuat dan seimbang), dan *perfect bicameralism* (bikameral yang sempurna dan saling melengkapi).

Penataan politik hukum, khususnya yang menyangkut keberadaan DPD bisa didekati dari teori Geopolitik, sebuah pendekatan kebijakan yang diambil dengan memperhatikan keberagaman geografi, baik yang geografis kewilayahan maupun kependudukan. Bagi negara besar kepulauan seperti Indonesia dengan beragam suku maupun agamanya, tidak mungkin menghindari pendekatan geopolitik ini dalam menyusun kebijakan yang tepat bagi seluruh wilayah dan semua warganegaranya.

Menurut Colin Flint¹⁵ banyak

¹¹) Mahfud MD, Moh, 2010, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta : Raja Grafindo Persada, hal 49

¹²) Aristotle, 1998, *Politics*, translated by CDC Reeve, Indianapolis/Cambridge : Hackett Publishing Company, hal 26

¹³) Ibid Mahfud SD, Moh, hal 68-69

¹⁴) Ibid Denny Indrayana, hal 300

¹⁵) Colin Flint, 2017, *Introduction to Geopolitics Third Edition*, London dan New York : Routledge

politik lokal yang harus diperhatikan dalam mengambil kebijakan secara nasional. Orang biasanya berfikir dan bertindak berdasarkan kelompok-kelompok keluarga, komunitas, pekerjaan, partai politik, dan sebagainya, yang selalu berkaitan dengan tempat aktivitas tersebut berlangsung. Persepsi lokal ini akan menghasilkan pandangan dan kepentingan berbeda-beda dari satu tempat dan tempat lain yang bisa berkembang menjadi kesalahpahaman, atau bahkan konflik. Masalah-masalah lokal hanya bisa dijembatani dengan pendekatan yang demokratis, dengan mendengar dan memahami keseluruhan aspirasi dan kepentingan daerah.

Studi tentang geopolitik ini sudah berkembang secara internasional, dan dimanfaatkan untuk memetakan persoalan-persoalan wilayah dan untuk mencari solusi pemecahannya. Persoalan-persoalan Timur Tengah, negara-negara Arab, konflik perbatasan AS-Meksiko, konflik Rusia-Ukraina, kasus-kasus pembajakan di Filipina Selatan, dan sebagainya membuktikan adanya masalah-masalah kewilayahan yang tidak terantisipasi, terpahami dan terselesaikan secara baik.

Politik hukum Dewan Perwakilan Daerah, yang sudah dimulai kehadirannya dalam sistem konsitusi Indonesia, akan lebih efektif jika dimaksimalkan, untuk ikut mewujudkan tujuan negara dalam melindungi segenap wilayah, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Kesenjangan dan ketimpangan yang tajam antar wilayah baik di bidang ekonomi maupun sosial budaya, akan bisa memantik konflik politik maupun keamanan. Tidak banyak untungnya membiarkan lembaga DPD tanpa fungsi yang maksimal, dan tidak ada ruginya memperkuat posisi konstitusionalnya, untuk menjamin keterwakilan daerah, dan untuk menjaga ikatan yang kuat dalam bingkai negara kesatuan.

C. POLITIK HUKUM DPD DALAM SISTEM UUD NRI TAHUN 1945

Institusi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, hadir dalam sistem ketatanegaraan kita sebagai bagian dari semangat reformasi, yang kemudian dikukuhkan dalam amandemen terhadap UUD 1945. Melalui amandemen ketiga, lembaga DPD di atur dalam pasal-pasal. DPD mendapatkan posisi konsitusional yang sangat kuat. Karena ditempatkan dalam Pasal 2 ayat 1 : "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". DPD selain entitasnya sendiri, seperti DPR juga unsur pembentuk MPR yang dipilih melalui pemilihan umum, artinya mendapatkan mandat kedaulatan langsung dari rakyat.

Dalam UUD NRI Tahun 1945, disebutkan dalam Pasal 1 ayat 2, disebutkan kedaulatan rakyat

dilaksanakan sesuai UUD. Menurut Kaelan¹⁶, jika kedaulatan rakyat direpresentasikan dalam Pemilu, maka pemegang kedaulatan rakyat adalah Presiden, DPR, dan DPD. Jadi DPD merupakan representasi kedaulatan yang orisinal, karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sederajat dengan Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Karena itu Jimly Asshidiqie¹⁷, ketika mengelompokkan lembaga-lembaga negara yang mempunyai kewenangan seperti yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, menempatkan DPD RI pada urutan ketiga setelah Presiden/Wakil Presiden, dan DPR. Setelah itu baru berurut-turut disebut MPR, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Di sisi yang lain, ternyata penataan politik hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak memberi kewenangan yang konsisten dan koheren dengan kehendak untuk menempatkan DPD sebagai instansi yang kuat. Hal ini antara lain karena amandemen bertahap secara adendum yang tidak memberi kesempatan untuk menata ulang konsistensi pasal-pasal yang diubah belakangan dengan perubahan yang sudah dilakukan sebelumnya.

DPD hadir dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia melalui Pasal 22C dan 22D dalam perubahan ketiga, yang ditetapkan pada 9 November 2001. Bahkan Pasal 2 ayat 1 baru muncul dalam perubahan

keempat, yang ditetapkan pada 10 Agustus 2002.

Sementara sebelumnya dalam perubahan pertama dan diatur sudah diatur kewenangan yang diberikan pada DPR. Misalnya Pasal 20, yang pada ayat 1 berbunyi "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang," dan pada ayat 2 berbunyi : "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama".

Kasus seperti inilah yang menjadi salah satu kemungkinan tidak utuhnya politik hukum lembaga DPD. Mau dibawa ke mana lembaga DPD ini. Kesulitan atau keengganan untuk memperbaiki kembali pasal yang sudah disepakati dalam perubahan sebelumnya, menjadikan bukan saja bisa tidak konsistennya antar pasal tersebut, bahkan bisa terjadi bertentangan satu sama lain.

Baik karena alasan substansial maupun prosedural, membuat UUD 1945 setelah diamandemen mengalami inkonsistensi sebagai penjabaran dari norma dasar Pancasila, maupun inkoherenensi antara sesama pasal dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri. Kaelan¹⁸ memberi contoh keberadaan pasal 22C dan 22D yang mengatur keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Prinsip pengelolaan daerah dengan sistem otonomi seluas-luasnya, yang tercantum dalam Pasal 18 dan

¹⁶) Kaelan, 2015, *Liberalisasi ideologi Negara Pancasila*, Yogya :Paradigma, hal 22

¹⁷) Asshidiqie, 2009, Jimly, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hal 262-263

¹⁸) Kaelan, 2016, *Inkonsistensi dan Inkoherenensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen* (Kajian Filosofis dan Yuridis), Yogyakarta : Paradigma, hal 89-90

negara menghormati kekhususan dan keragaman daerah yang diatur dalam Pasal 18 B, tidak sesuai dengan eksistensi DPD yang dipilih melalui Pemilu dengan legitimasi yang sangat kuat, namun tidak memiliki kekuasaan yang memadai baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Sehingga DPD dalam sistem UUD NRI Tahun 1945 hanya merupakan lembaga negara yang bersifat komplementer yang tidak mempunyai *original power*. Menurut Kaelan, mustahil DPD bisa menyuarakan daerahnya masing-masing pada penyelenggaraan negara di tingkat pusat dalam bingkai negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam praktek politik hukum konstitusi ini juga tidak dijalankan dengan konsisten. Setelah ada keputusan Mahkamah Konstitusi yang merupakan bagian tak terpisahkan dari politik hukum UUD NRI Tahun 1945, pemerintah dan DPR sebagai pembentuk undang-undang juga tidak menjalankannya. Putusan Mahkamah Konstitusi 92/PUU-X/2012, yang seharusnya menjadi materi wajib, sudah diabaikan ketika pembentukan UU 17/2004¹⁹. Putusan MK tersebut antara lain menegaskan “DPD memberikan penjelasan, serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD”. Juga “DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR 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”; dan lain-lain.

Jangankan melaksanakan putusan MK yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diakui sebagai final dan *binding*. Ketika ada peluang untuk menyempurnakan UU 17/2014 menjadi UU 42/2014, dengan alasan tergesa-gesa, antara lain hanya mengubah Pasal 97 ayat 2 mengenai komposisi pimpinan Komisi yakni terdiri dari 1 ketua dan 4 wakil, sebelumnya, setiap komisi hanya memiliki 3 wakil. Juga mengubah Pasal 104 ayat 2 tentang komposisi pimpinan Baleg, Pasal 109 ayat 2 tentang komposisi pimpinan Banggar, Pasal 115 ayat 2 tentang komposisi pimpinan BKSAP, Pasal 121 ayat 2 tentang komposisi pimpinan MKD.

Apalagi pada saat pembahasan perubahan UU 17/2014 tersebut MK juga telah mengeluarkan putusan baru bernomor 79/PUU-XII/2014, yang antara lain memberi tafsir inkonstitusional bersyarat Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), Pasal 277 ayat (1) UU MD3 ini. Intinya, MK mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dengan sebuah naskah akademik terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran DPD.

Jadi dua keputusan MK, sudah dengan sengaja diabaikan DPR

¹⁹⁾ Bambang Sadono, 2017, “Pragmatisme Pembentukan UU”, Kompas, 23 Januari

dan pemerintah. Ketika muncul peluang untuk menyempurnakan UU MD-3, kedua lembaga negara penyangga utama sistem supremasi konstitusi, saat ini ternyata mengulangi lagi melakukan pilihan pragmatis, mengubah UU sekadar untuk memuaskan keinginan bagi-bagi kekuasaan internal di lembaga sepenting DPR dan MPR tersebut. Dan yang agak aneh, kenapa pemerintah bersedia diajak melanggar undang-undang demi kepentingan yang jauh dari idealistis ini. Karena pelanggaran ini bisa berdampak pada presiden.

Di satu sisi, pemerintah dan DPR, bukan hanya mengabaikan Putusan MK, dan itu melanggar UU 12/2011, yang bagi presiden bisa berimplikasi lebih jauh. Namun pada saat yang bersamaan juga mendholimi hak DPD. Sehingga jika DPD tidak terlibat dalam pembahasan UU ini, maka jika disahkan akan menjadi UU yang cacat prosedur. Logikanya akan dibatalkan MK, jika ada gugatan *judicial review* dari masyarakat. Di sisi lain juga bisa terjadi konflik antar lembaga negara, yang membutuhkan keputusan dari Mahkamah Konstitusi.

D. PROSPEK MASA DEPAN DPD

Dalam perspektif ke depan, Moises Naim²⁰ menyatakan cepat atau lambat kekuasaan yang terpusat akan makin melemah. Kekuasaan makin tersebar, yang semula pertarungan siapa kuat siapa menang, kemudian menjadi otoritas agama, akhirnya ke

otoritas negara. Mulai dari negara teokrasi, oligarkhi, sampai ke sistem demokrasi. Karena berbagai pengaruh teknologi informasi, dan semangat demokratisasi, maka pusat-pusat kekuasaan semakin menyebar. Tidak lagi pada istana-istana raja atau presiden, bahkan sudah sampai ke lapangan dan jalan-jalan yang ditunjukkan oleh demonstrasi rakyat besar-besaran. Negara-negara sentralistik bertumbangan, dimulai dari pengalaman Uni Soviet, Yugoslavia, dan terakhir terjadi di negara-negara Arab. Pada tahun 1977, dari 89 negara yang dipimpin secara otokrasi, saat ini menurun tinggal 22. Sekarang separuh lebih dari negara di dunia, sudah menggunakan demokrasi. Banyak pelajaran bagi para penguasa yang masih mimpi memusatkan ke satu tangan atau elite yang terbatas, bahwa kekuasaan makin sulit dipertahankan, bahkan sangat mudah melayang. Naim menyebutnya sebagai saat kekuasaan terpusat sudah sekarat.

Tidak banyak pilihan dalam menjaga persatuan untuk negara heterogen dengan wilayah yang sangat luas seperti Indonesia ini, kecuali dengan memberi kesempatan partisipasi seluruh bagian teritorial maupun budaya, untuk menjaga keutuhan sebagai negara kesatuan. Inilah yang terus menjadi kajian negara-negara besar seperti Amerika Serikat. Pelajaran ini agaknya relevan dengan pengalaman Indonesia untuk menjaga keberagaman sekaligus

²⁰ Moises Naim, 2014, *The End of Power. From Boardrooms to Battlefields and Churches do States, Why Being In Charge Isn't What It Used To Be*. New York : New York : Basic Books, hal 5

persatuan yang terancam dari waktu ke waktu.

Ke depan jika melihat konfigurasi pemikiran politik mutakhir, ada kesepakatan untuk mempertimbangkan kembali kehadiran haluan negara seperti model GBHN dalam sistem ketatanegaraan, melalui perubahan undang-undang dasar. Karena itu momentum tersebut sekaligus bisa dimanfaatkan untuk menyempurnakan politik hukum lembaga lembaga DPD RI dalam konsitusi. Sehingga berbagai kontroversi politik yang terus berkembang bisa diselesaikan, dan terbangun lembaga perwakilan daerah yang kuat dan kredibel, dan bisa diposisikan sebagai sarana perekat dan pemersatu bangsa.

Politik hukum harus disempurnakan. Menurut Satjipto Rahardjo²¹ hukum yang tujuan akhirnya untuk memenuhi kebutuhan dan membahagiakan manusia, harus selalu mengalir, tidak boleh berhenti, menyesuaikan dengan dinamika yang berubah dari waktu ke waktu. Hukum untuk manusia, bukan sebaliknya. Apalagi posisi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan bagian dari reformasi masa transisi dalam bentuk amandemen konstitusi. Dalam situasi yang serba kacau tersebut, biasanya sistem yang lama sudah dirobokkan, namun sistem yang baru belum tertata dengan baik untuk menggantikannya. Karenanya diperlukan penyempurnaan terus menerus.

Konstitusi, menurut pengalaman Amerika Serikat, bukan sekadar tawar menawar dan adu kekuatan politik, tetapi merupakan pertarungan pencapaian tujuan sebuah bangsa atau negara, sekaligus alat untuk menjaga kesatuan dan keutuhan bangsa, dalam menghadapi berbagai tantangan baik dari dalam maupun dari luar. Memang seperti kesimpulan Michael Stokes Paulsen²² penyempurnaan sebuah konstitusi tidak bisa sekaligus jadi. Banyak dipengaruhi oleh pemahaman sejarah dan keinginan politik hukum, serta iklim politik yang berkembang saat perubahan dilakukan. Karenanya harus dilakukan evaluasi terus menerus, untuk menuju sistem ideal yang menjamin tujuan besar sebuah bangsa dan negara.

Apapun yang akan dilakukan untuk menyempurnakan sistem politik dalam konstitusi, harus bersandarkan pada moral yang berbangsa dan bernegara, bukan karena mengejar kepentingan sesaat dari perseorangan atau kelompok. Catatan George Lakoff²³ untuk kasus di Amerika Serikat agaknya perlu direnungkan. Setajam apapun pertentangan kepentingan yang ada harus diselesaikan dengan mendahulukan pilihan yang bermoral. Secara naluriah, politik adalah adu kekuatan. Pilihannya hanya menang atau kalah.

Dalam bahasa Sosrokartono yang menarik, politik bermartabat itu adalah "menang tan ngasorake", di satu sisi ada yang merasa menang, namun di

²¹) Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hal 85 dan 103.

²²) Michaels Stokes Paulsen & Luke Paulsen, 2015, *The Constitution An Introduction*, New York : Basic Books, hal 320

²³) George Lakoff, 2016, *Moral Politics, How Liberals and Conservatieves Think*, Chicago dan London : The University of Chicago Press

sisi yang lain tidak ada yang merasa dikalahkan. Ini hanya bisa terjadi jika keputusan-keputusan politik diambil berdasarkan kepentingan bersama yang jauh lebih besar, sehingga tidak bisa dicurigai sebagai perlindungan kepentingan seseorang atau sekelompok orang. Semua harus dikembalikan pada moral, ukuran-ukuran kepatutan, ukuran etis yang bisa dipertanggungjawabkan. Publik harus bisa mempercayai, kebijakan apapun yang diambil berdasarkan moralitas yang dijunjung tinggi, seperti kebersamaan, persatuan, toleransi, keterbukaan. Dalam bahasa gaul, tidak ada dusta di antara kita.

Untuk kasus DPD mungkin ada yang bertanya, apa untungnya kalau politik hukumnya disempurnakan dalam konstitusi. Tetapi pertanyaan juga bisa dibalik, kalau pun itu dilakukan apa ruginya, untuk kepentingan bersama merajut kebhinekaan dan kebersamaan dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). DPD RI akan bisa berfungsi sebagai salah satu jangkar yang signifikan untuk menjaga keutuhan wilayah, dengan fungsi untuk mengartikulasikan berbagai keragaman yang menjadi kodrat dari negara dan bangsa Indonesia.

Daftar Pustaka

Antara, 2016, "Penguatan Kewenangan DPD perlu dilakukan agar Kesetaraan dengan DPR", 3 Oktober

Aristotle, 1998, *Politics*, translated by CDC Reeve, Indianapolis/Cambridge : Hackett Publishing Company

Asshidiqie, Jimly, 2009, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer

Faisal, King, 2013, *Sistem Bikameral dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogya, UII Pers

Colin Flint, 2017, *Introduction to Geopolitics Third Edition*, London dan New York : Routledge

Fukuyama, Francis, 2015, *Political Order and Political Decay*, London: Profile Books

George Lakoff, 2016, *Moral Politics, How Liberals and Conservatieves Think*, Chicago dan London : The University of Chicago Press

Indrayana, Denny, 2008, *Negara Atara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta : Kompa

Kaelan, 2015, *Liberalisasi ideologi Negara Pancasila*, Yogya : Paradigm

Kaelan, 2016, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis dan Yuridis)*, Yogyakarta : Paradigma

Kartasasmita, Ginanjar, 2016, "DPD: Sebuah Refleksi dan Harapan", Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdenatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Kontitusi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada

Moises Naim, 2014, *The End of Power, From Boardrooms to Battlefields and Churches do States, Why Being In Charge Isn't What It Used To Be*, New York : New York : Basic Books

Paulsen, Michaels Stokes Paulsen & Luke Paulsen, 2015, *The Constitution An Introduction*, New York : Basic Books

Rahardjo, Satjipto, 2009, *Hukum Progresif Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, hal 85 dan 103

Sadono, Bambang, 2017, "Pragmatisme Pembentukan UU", *Kompas*, 23 Januari

Suhendra, Adi dan Ray Ferza, 2015, "Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Bingkai Bikameralisme", laporan penelitian.

Zoelva, Hamdan, 2016, "Proses Penguatan DPD RI", Seminar Nasional, Jakarta, 13 Oktober

EFEKTIVITAS KINERJA DPD DALAM PERWAKILAN DAERAH

Prof. Dr. Kaelan, MS.

Abstrak

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia terjadi suatu perubahan yang sangat mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang termuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai hasil amendemen. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amendemen ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa 'Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar'. Keterwakilan rakyat dalam UUD 1945, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Penentuan komposisi MPR ini menunjukkan bahwa dalam proses amendemen UUD 1945 Tahun 2002 telah mengalami perubahan terutama dalam hubungannya dengan keterwakilan rakyat yang terdiri atas dua macam yaitu perwakilan politik (political representation) lewat lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan perwakilan daerah (regional representation) lewat lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Namun demikian berdasarkan ketentuan dalam perundang-undangan bahwa kekuasaan/peran DPD tidak seimbang dengan peran dan kekuasaan DPR. DPD dalam ketentuan UUD 1945 dalam sistem kekuasaan dan perwakilan hanya merupakan suatu badan komplementer dari DPR, meskipun sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewenangan di antara kedua lembaga ini berbeda. DPD tidak memiliki kekuasaan membuat undang-undang, melainkan hanya mengajukan sedangkan DPR memiliki kekuasaan membuat undang-undang bersama Presiden. Kaidah Pasal 22D ayat (1) menunjukkan bahwa

kedudukan DPD berdasarkan fungsinya berada di bawah DPR dan Presiden. Hal itu dapat dipahami berdasarkan kaidah Pasal 22D ayat (1). Hal itu menunjukkan Inkonsistensi dan Inkoherensi keterwakilan rakyat dengan Pasal 1 ayat (2). DPD maupun DPR sama-sama dipilih melalui pemilu, namun dalam kenyataannya fungsi dan kekuasaannya berbeda. DPD tidak Memiliki Original Power, DPD sebagai badan legislatif tidak memiliki hak legislasi. Selain DPD hanya sebagai badan legislatif komplementer karena dalam hubungan dengan kekuasaannya hanya merancang undang-undang yang berkaitan dengan daerah Pasal 22D ayat (1), juga tidak memiliki hak inisiatif yang mandiri dalam membentuk undang-undang. Selain itu DPD juga tidak memiliki kekuasaan pengawasan yang mandiri berdasar Pasal 22D ayat (3), karena hanya dapat melakukan pengawasan dan disampaikan kepada DPR, kemudian DPR-lah yang berwenang menentukan hasil pengawasan tersebut.

Berdasarkan realitas tersebut agar dapat diwujudkan efektivitas kinerja DPD dalam keterwakilan daerah dalam UUD 1945, Pertama : DPD harus memiliki Original Power. DPD harus memiliki hak legislasi dan memiliki hak inisiatif mandiri dalam membentuk undang-undang. Kedua, dengan adanya kekuasaan tersebut maka DPD harus merupakan suatu lingkungan jabatan yang mandiri serta memiliki wewenang sendiri. Ketiga, DPD harus memiliki kekuasaan yang mandiri dalam membuat undang-undang, terutama dalam membawa aspirasi daerah dalam rangka ikut serta dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara pada tingkat pusat. Keempat, berdasarkan kelembagaan dan kewenangan tersebut maka DPD tidak lagi berada di bawah Presiden dan DPR melainkan sama, terutama dalam membuat undang-undang. Kelima, dalam hal pengawasan DPD harus memiliki fungsi pengawasan yang bersifat imperatif. Key word : DPD, Kekuasaan, Kedaulatan.

A. PENDAHULUAN

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 susunan keanggotaan MPR, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Penentuan komposisi MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD menunjukkan bahwa dalam proses amandemen UUD 1945 tahun 2002 telah mengalami perubahan terutama dalam hubungannya dengan keterwakilan rakyat yang terdiri atas dua macam yaitu perwakilan politik (*political representation*) lewat lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan perwakilan daerah (*regional representation*) lewat lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹ Upaya merumuskan keterwakilan rakyat dalam sistem demokrasi dalam UUD 1945 hasil amandemen 2002 dalam kenyataannya menunjukkan adanya kekuasaan yang tidak mencerminkan prinsip keterwakilan sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 dan prinsip *checks and balances*. Meskipun keterwakilan rakyat dalam sistem demokrasi yang diwujudkan dalam sistem keterwakilan politik Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan keterwakilan daerah melalui Dewan Perwakilan Daerah (DPD), namun kekuasaan dalam negara dalam kenyataannya tidak sama, bahkan secara politis dan yuridis berbeda. Bahkan dapat ditentukan bahwa

kekuasaan DPR-lah yang paling dominan dalam UUD 1945 (*legislative heavy*). Hal itu berdasarkan ketentuan dalam perundang-undangan bahwa kekuasaan/peran DPD tidak seimbang dengan peran dan kekuasaan DPR. DPD dalam ketentuan UUD 1945 dalam sistem kekuasaan dan perwakilan hanya merupakan suatu badan komplementer dari DPR, meskipun sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewenangan di antara kedua lembaga ini berbeda. Ketidaksetaraan kekuasaan DPD dengan DPR dan Presiden nampak dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal-pasal yang mengatur kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).² Hal itu dapat dianalisis sebagai berikut:

B. REALITAS KEKUASAAN DPD DALAM UUD 1945 HASIL AMANDEMEN

1. Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Hanya Badan Komplementer DPR.

Pasal 22 C ayat (1) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mewakili rakyat daerah provinsi seperti Senat (Senator) untuk di Amerika Serikat yang mewakili negara bagian. Anggota DPD dipilih

¹) Jimly Assiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Yogyakarta, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, h. 7.

²) Kaelan, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD 1945 Hasil Amandemen*, Yogyakarta, Paradigma, 2016 h. 124.

secara langsung oleh rakyat provinsi yang bersangkutan.³ Jika dianalisis seakan-akan DPD merupakan suatu lingkungan jabatan yang mandiri dan memiliki wewenang sendiri, namun berdasarkan ketentuan pada Pasal 22D, pada hakikatnya DPD adalah hanya merupakan badan komplementer DPR⁴ meskipun keduanya dipilih melalui pemilu, tetapi fungsi, kekuasaan, hak dan kewajiban di antara kedua lembaga ini berbeda. Hal ini didasarkan pada ketentuan-ketentuan seperti: *DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang* Pasal 22D ayat (1). Selanjutnya pada ketentuan lain disebutkan: *"DPD... menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti* Pasal 22D ayat (3). Ketentuan ini tidak memiliki daya imperatif hukum maupun politik, dalam pengertian hanya sebagai bahan pertimbangan, sehingga jikalau hasil pengawasan itu tidak digunakan/tidak diperhatikan tidak memiliki konsekuensi yuridis maupun politis. Pemikiran awal dibentuknya DPD dalam UUD 1945 adalah untuk mengakomodir konsep daerah dalam penyelenggaraan negara tingkat pusat, dalam arti mampu mewakili aspirasi daerah yang beraneka ragam, Bhinneka Tunggal Ika. Namun dalam kenyataannya ketentuan pada Pasal 22C dan 22D itu yang dilaksanakan melalui pemilu, kenyataannya tidak konsisten dan tidak koheren dengan filosofi negara kesatuan yang berbentuk Republik.

2. Kedudukan DPD berada di Bawah DPR dan Presiden.

Komposisi baru yang memposisikan DPR sebagai kekuasaan legislatif dengan berbagai ketentuan dalam UUD 1945 yang memperkuat kekuasaan DPR, maka sebenarnya 'Hadist' *Checks and balances* itu hanya ungkapan semu saja. MPR dilumpuhkan dengan berbagai ketentuan politik, DPD hanya merupakan badan komplementer dan Presiden-pun dapat diimpeach (secara tidak langsung melalui MPR) oleh DPR, sedang DPD dapat diberhentikan dengan syarat-syarat yang diatur dengan Undang-Undang, dan Undang-Undang yang memproduk juga DPR bersama Presiden. Jadi sebenarnya di negara Indonesia ini sudah menjadi sistem negara "Diktator Legislatif" (*legislative heavy*). Sebagaimana diketahui bahwa keanggotaan DPR dari partai politik, demikian pula Presiden dalam proses politiknya juga dari partai politik, sedangkan anggota DPD berasal dari perseorangan, akibatnya dengan tidak adanya hak legislasi pada DPD maka jikalau suatu ketika DPD dianggap tidak menguntungkan partai, maka akan dengan mudah partai politik melalui DPR dan Presiden dapat mengatur baik susunan, kedudukan maupun pemberhentian anggota DPD melalui Undang-Undang, karena Undang-Undang ditentukan oleh DPR dan Presiden, bahkan dapat pula

³ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Baru*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005, h. 62.

⁴ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Baru*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005, h. 62.

dimungkinkan dapat menghapuskan lembaga DPD melalui amandemen UUD 1945.

Prinsip ketidaksetaraan ini dapat dicermati juga pada susunan dan kedudukan DPD yang diatur dalam ketentuan Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 di mana jumlah anggota DPD tidak melebihi sepertiga jumlah anggota DPR. Dengan demikian mengingat sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, maka secara praktis dalam penyelenggaraan peranan perwakilan hanya dijalankan oleh sebuah lembaga yang memiliki dua wajah. Realitas kewenangan DPD yang demikian ini akan membawa prospek suram akan nasib kesejahteraan daerah, dalam pengelolaan negara tingkat pusat. Untuk memperbaiki sistem demokrasi dalam rangka memberdayakan daerah sebagai unsur negara kesatuan, tiada jalan lain kecuali dilakukan melalui amandemen. Namun demikian, hal ini memang tidak mudah secara politis mengingat DPR yang didukung dengan kendaraan partai politik akan memiliki dinamika yang terkoordinasi secara strategis, mengingat otoritas partai memaksa para anggota partai politik memiliki loyalitas yang tinggi. Sementara DPD tidak memiliki koordinasi yang solid mengingat setiap daerah memiliki kepentingan masing-masing, sehingga secara politis sulit untuk dapat mempengaruhi kekuasaan DPR dengan partai politiknya. Berdasarkan analisis terakhir ini maka jelas menunjukkan

kepada kita bahwa konsep DPD dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945, tidak konsisten dan tidak koheren dengan konsep Negara Kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

3. DPD tidak memiliki kekuasaan dalam membuat undang-undang

DPD maupun DPR sama-sama dipilih melalui pemilu, namun dalam kenyataannya fungsi dan kekuasaannya berbeda. DPD tidak memiliki kekuasaan membuat undang-undang, melainkan hanya mengajukan dan membahas tetapi tidak memiliki kekuasaan penuh membuat undang-undang, sedangkan DPR memiliki kekuasaan membuat undang-undang bersama Presiden. Kaidah ini menunjukkan kepada kita bahwa kedudukan DPD berdasarkan fungsinya berada di bawah DPR dan Presiden.⁵ Hal itu dapat dipahami berdasarkan kaidah Pasal 22 D ayat (1): *Dewan Perwakilan Daerah (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 pusat dan daerah.* Menurut Bagir Manan,⁶ terdapat beberapa unsur penting yang diatur dalam Pasal 22D ayat (1) tersebut:

⁵) Abdy Yohana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokusmedia, 20013, h. 68.

⁶) Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Baru*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005, h. 68.

- a. DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak memiliki hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang. Secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1): *DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*. Berdasarkan ketentuan ini, sangat logis kalau DPD bukanlah pembentuk undang-undang, dan karena itu tidak memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang.
- b. DPD hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini baik dari segi gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyedihkan.
- 1) Kesalahan persepsi mengenai pengertian (*begrip*) badan perwakilan daerah. Dalam hubungan ini badan perwakilan daerah dipandang diadakan semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah. Pada hal secara konseptual DPD dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara. Gagasan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif, seperti

halnya Senat di Amerika Serikat, dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan peran daerah dalam menentukan politik dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan atas jalannya pemerintahan, bukan sekedar persoalan-persoalan daerah.

- 2) Gagasan badan perwakilan daerah adalah dalam rangka mengubah sistem perwakilan satu kamar *monocameral* yang terdiri atas dua badan terpisah (MPR dan DPR) menjadi satu badan perwakilan yang terdiri atas dua kamar (*bicameral*). Berdasarkan alasan-alasan tersebut sebenarnya tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam merancang dan ikut membahas segala materi muatan undang-undang.

Jikalau dibandingkan dengan kekuasaan DPR dan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang nampak jelas, bahwa DPD tidak memiliki kekuasaan membuat undang-undang kecuali hanya 'mengajukan rancangan undang-undang' dan tidak memiliki kekuasaan menetapkan maupun menyetujui berlakunya suatu undang-undang.

4. DPD tidak Memiliki *Original Power*

DPD sebagai badan legislatif yang sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat seperti DPR akan tetapi

tidak memiliki hak legislasi, hal ini tidak konsisten dan tidak koheren dengan asas kedaulatan rakyat. Selain DPD hanya sebagai badan legislatif komplementer karena dalam hubungan dengan kekuasaannya hanya merancang undang-undang yang berkaitan dengan daerah Pasal 22D ayat (1), juga tidak memiliki hak inisiatif yang mandiri dalam membentuk undang-undang. Berdasarkan Pasal 22D ayat (2): *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, seperti 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.*

Menurut Bagir Manan, bahwa kaidah yang terkandung dalam Pasal 22D ayat (2) "DPD ikut membahas rancangan undang-undang.....dst" sepintas lalu frasa ini seperti memberi peran kepada DPD tentang pembuatan undang-undang, pada hal makna yang sebenarnya tidaklah demikian. Ketentuan ini sebenarnya lebih menguatkan pendirian bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang sekalipun pada bidang yang berkaitan dengan permasalahan daerah. Frasa *DPD ikut membahas.....* secara hukum hanya DPR-lah yang

memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, demikian pula dalam hubungan dengan hak inisiatif. Oleh sebab itu dalam Pasal 22D ayat (1) dipergunakan kata-kata *dapat (dapat mengajukan kepada DPR....)*, mengandung makna bahwa DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif lainnya. Berbeda dengan *House of Representatives* dan *Senate* di Amerika Serikat yang memiliki *original power* tertentu.

Bahkan terdapat bagian yang menekankan lemahnya kekuasaan DPD pada Pasal 22D ayat (2) yaitu hanya memberi pertimbangan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru dalam APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas dengan DPD karena bukan saja menyangkut politik negara, melainkan kepentingan daerah. Berdasarkan Pasal 22D ayat (2), demikian juga ayat (1) DPD tidak mempunyai hak untuk menolak suatu rancangan undang-undang. Di manapun di dunia ini, badan legislatif seperti DPD diberi hak untuk menolak (seperti *House of Lords* di Inggris), bahkan hak untuk melakukan perubahan-perubahan.

5. Fungsi Pengawasan DPD tidak Bersifat Imperatif dalam Pasal 22D Ayat (3).

Penafsiran pada ketentuan Pasal 22D ayat (3) bahwa DPD dapat

melakukan pengawasan nampak seakan sebagai badan legislatif memiliki fungsi pengawasan, namun sebenarnya tidak memiliki daya imperatif, yang jikalau digunakan dengan kata-kata lain maknanya sama halnya dengan tidak memiliki kekuasaan pengawasan. Ketentuan dalam Pasal 22D ayat (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 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.*

Fungsi pengawasan DPD menurut Bagir Manan tidak bersifat imperatif. Dalam ayat (3) ini dipergunakan kata 'dapat', demikian juga dalam mengajukan rancangan undang-undang juga tidak imperatif (dapat).⁷ Kaidah bahasa hukum yang digunakan dalam bahasa Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 22D ayat (1) dan ayat (3) ini tidak memiliki makna semantik yang positif, artinya kaidah semantik menunjukkan makna yang persuasif. Berbeda dengan misalnya "... DPD memiliki kekuasaan pengawasan...", yang berarti memiliki makna imperatif, yaitu suatu kaidah yang mengikat yaitu hak kekuasaan yang harus dipenuhi. Hal ini menunjukkan lemahnya

rumusan bahasa dalam UUD 1945 sehingga mengandung kaidah yang tidak koheren dengan pasal lainnya. Rumusan bahasa hukum dalam UUD 1945 seharusnya tidak bersifat mengambang, karena merupakan dasar bagi aturan hukum, kebijakan, dan segala aspek penyelenggaraan negara lainnya. Selanjutnya menurut Bagir Manan hasil-hasil pengawasan tidak ditindaklanjuti sendiri oleh DPD. Hasil-hasil tersebut disampaikan kepada DPR, dan DPR-lah yang menentukan digunakan atau tidak digunakannya hasil pengawasan tersebut. Ketentuan Pasal 22D ayat (3) ini makin menguatkan pendirian bahwa DPD yang dimuat dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, sama sekali tidak mencerminkan gagasan sistem perwakilan (badan legislatif). DPD hanya badan pelengkap DPR bahkan badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.⁸

Dalam proses perancangan undang-undang dalam Pasal 43 ayat (2) UU. No. 12 Tahun 2011, dinyatakan, "Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD" Rancangan yang diajukan oleh DPD kepada DPR disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional, dan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD kepada DPR terbatas dalam hal : (1) otonomi daerah, (2) Hubungan pusat dan daerah, dan (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan

⁷ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Baru*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005, h. 73.

⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Baru*, Yogyakarta, FH UII Press, 2005, h. 73.

daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁹

Berdasarkan diskripsi tersebut maka menurut Mahfud MD (2007)¹⁰ kewenangan DPD dalam bidang legislasi dapat dipetakan sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang (tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan) dalam bidang tertentu yaitu: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Ikut membahas rancangan undang-undang (tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan). DPD boleh ikut membahas rancangan undang-undang dalam bidang tertentu yaitu: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.
3. Dapat memberikan pertimbangan, dimana DPD diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan rancangan APBN, pajak, pendidikan dan agama.¹¹

B. EFEKTIVITAS KINERJA DPD DALAM PERWAKILAN DAERAH

Berdasarkan realitas tersebut agar dapat diwujudkan efektivitas kinerja DPD dalam keterwakilan daerah dalam UUD 1945, *Pertama* : DPD harus memiliki *Original Power*. Hal ini dimaksudkan bahwa DPD sebagai badan legislatif yang dipilih melalui pemilu harus memiliki hak legislasi dan dengan demikian maka DPD memiliki hak inisiatif mandiri dalam membentuk undang-undang. *Kedua*, dengan adanya kekuasaan tersebut maka DPD harus merupakan suatu lingkungan jabatan yang mandiri serta memiliki wewenang sendiri. Dengan demikian maka DPD merupakan suatu badan yang mandiri dan bukannya merupakan badan komplementer DPR. *Ketiga*, dengan kedudukan DPD sebagai lingkungan jabatan yang mandiri dan memiliki wewenang sendiri maka DPD memiliki kekuasaan yang mandiri dalam membuat undang-undang, terutama dalam membawa aspirasi daerah dalam rangka ikut serta dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara pada tingkat pusat. Hal ini terutama dalam rangka mewujudkan prinsip mekanisme *checks and balances*. *Keempat*, berdasarkan kelembagaan dan kewenangan DPD tersebut maka untuk terciptanya *checks and balances* tidak lagi berada di bawah Presiden dan DPR melainkan sama, terutama dalam membuat undang-

⁹) Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2013, h. 298.

¹⁰) Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, Jakarta, LP3ES, 2007, h. 67.

¹¹) Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, Jakarta, LP3ES, 2007, h. 68.

undang. Kelima, dalam Pasal 22D ayat (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 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.* Berdasarkan kaidah Pasal 22D ayat (3) DPD tidak memiliki fungsi pengawasan yang bersifat imperatif. Oleh karena itu, agar terwujudnya efektivitas kinerja DPD, maka seharusnya DPD memiliki fungsi pengawasan yang bersifat imperatif. Jadi, tidak hanya diserahkan dan diputuskan oleh DPR yang menentukan, melainkan DPR dan DPD juga ikut menentukan hasil pengawasan tersebut.

Oleh karena itu, keterwakilan daerah dalam format demokrasi di Indonesia secara substansial melalui DPD untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang tidak dapat dilepaskan dengan realitas bangsa dan negara Indonesia. Keberagaman suku bangsa, wilayah, kultur, agama, nilai-nilai historis serta nasionalisme yang dimiliki oleh bangsa Indonesia merupakan unsur penentu dalam membangun demokrasi yang benar-benar berdasarkan kedaulatan rakyat, sebagaimana terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm*. Atas dasar realitas tersebut maka kinerja DPD

dapat secara efektif mewakili daerah dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara pada tingkat pusat.

Kesimpulan

Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa *'Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar'*. Keterwakilan rakyat dalam UUD 1945, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Namun demikian berdasarkan ketentuan dalam perundang-undangan bahwa kekuasaan/peran DPD tidak seimbang dengan peran dan kekuasaan DPR. DPD dalam ketentuan UUD 1945 dalam sistem kekuasaan dan perwakilan hanya merupakan suatu badan komplementer dari DPR, meskipun sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewajiban di antara kedua lembaga ini berbeda. DPD tidak memiliki kekuasaan membuat undang-undang, melainkan hanya mengajukan sedangkan DPR memiliki kekuasaan membuat undang-undang bersama Presiden. Kaidah Pasal 22D ayat (1) menunjukkan bahwa kedudukan DPD berdasarkan fungsinya berada di bawah DPR dan Presiden. Hal itu menunjukkan Inkonsistensi dan Inkoherensi keterwakilan rakyat dengan Pasal 1 ayat (2). DPD maupun DPR sama-

sama dipilih melalui pemilu, namun dalam kenyataannya fungsi dan kekuasaannya berbeda. DPD tidak memiliki *Original Power*, DPD sebagai badan legislatif tidak memiliki hak legislasi. Selain DPD hanya sebagai badan legislatif komplementer karena dalam hubungan dengan kekuasaannya hanya merancang undang-undang yang berkaitan dengan daerah, Pasal 22D ayat (1), juga tidak memiliki hak inisiatif yang mandiri dalam membentuk undang-undang. Selain itu DPD juga tidak memiliki kekuasaan pengawasan yang mandiri berdasar Pasal 22D ayat (3), karena hanya dapat melakukan pengawasan dan disampaikan kepada DPR, kemudian DPR-lah yang berwenang menentukan hasil pengawasan tersebut.

Berdasarkan realitas tersebut agar dapat diwujudkan efektivitas kinerja DPD dalam keterwakilan daerah dalam UUD 1945, *Pertama* : DPD harus memiliki *Original Power*. DPD harus memiliki hak legislasi dan memiliki hak inisiatif mandiri dalam membentuk undang-undang. *Kedua*, dengan adanya kekuasaan

tersebut maka DPD harus merupakan suatu lingkungan jabatan yang mandiri serta memiliki wewenang sendiri. *Ketiga*, DPD harus memiliki kekuasaan yang mandiri dalam membuat undang-undang, terutama dalam membawa aspirasi daerah dalam rangka ikut serta dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara pada tingkat pusat. *Keempat*, berdasarkan kelembagaan dan kewenangan tersebut maka DPD tidak lagi berada di bawah Presiden dan DPR melainkan sama, terutama dalam membuat undang-undang. *Kelima*, dalam hal pengawasan DPD harus memiliki fungsi pengawasan yang bersifat imperatif.

Sebagai suatu saran oleh karena ketentuan tentang kekuasaan DPD tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945, maka konsekuensinya agar terwujudnya efektivitas kinerja DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, satu-satunya jalan adalah dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Daftar Pustaka

Assiddiqie Jimly, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Yogyakarta, Departemen Kehakiman dan HAM.

Kaelan, 2016, *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD 1945 Hasil Amandemen*, Yogyakarta, Paradigma.

Manan Bagir, 2005, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD Baru*, Yogyakarta, FH UII Press.

Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, Jakarta, LP3ES.

Wahyudi Alwi, 2013, *Hukum Tatanegara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Yohana Abdy, 2013, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokusmedia.

MENAKAR PENGUATAN PERAN LEGISLASI ANGGOTA DPD RI

A.M. Fatwa

Abstrak

Salah satu ironi demokrasi dan konstitusi yang terjadi di negeri ini adalah sulitnya mengubah penilaian minor terhadap peran legislasi anggota DPD RI. Penilaian minor ini tidak hanya menjangkiti kalangan akademisi yang tercermin melalui pernyataan emosional mereka terhadap eksistensi DPD RI, tapi juga menjangkiti masyarakat awam yang terlihat melalui rendahnya popularitas anggota DPD dibandingkan dengan anggota DPR, kendati keduanya sama-sama anggota parlemen. Penilaian yang kurang proporsional ini lahir dari kewenangan anggota DPD yang memang tidak setara dengan anggota DPR. Tulisan ini berusaha meyakinkan pembaca bahwa, kewenangan legislasi DPD RI pasca dua putusan MK No. 97/PUU-X/2012 dan No 79/PUU-XII/2014, mengalami penguatan signifikan sesuai UUD NRI tahun 1945 yang harus diketahui oleh masyarakat luas, dan wajib disadari oleh segenap anggota parlemen.

Kata Kunci: Reduksi, Legislasi, Judicial Review (Uji Materi)

A. PENDAHULUAN

Hampir semua kajian akademis dan yuridis tentang kewenangan legislasi anggota Dewan Perwakilan Daerah RI, bermuara pada urgensi amandemen kelima UUD 1945. Kesimpulan ini didasarkan pada fakta lemahnya kewenangan DPD RI dalam proses pembentukan undang-undang, hal tersebut jika dibandingkan dengan statusnya sebagai salah satu lembaga tinggi negara, serta besarnya ekspektasi dan tujuan pembentukannya dalam memperjuangkan kepentingan daerah dalam kontestasi politik nasional.

Akar masalah yang kerap dituding sebagai penyebab lemahnya peran legislasi anggota DPD RI adalah susunan redaksi Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi:

Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan

pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta pertimbangan 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

Kata “dapat” dalam Pasal 22D Ayat 1 UUD 1945 disalah-tafsirkan sehingga membuat DPD RI tidak memiliki kekuasaan primer serta kewenangan yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang. Bandingkan dengan legitimasi yang diberikan kepada Presiden dalam Pasal 5 Ayat (1) yang menggunakan kata “berhak”. Bandingkan juga dengan pasal 21 yang juga menggunakan kata “berhak” kepada DPR.¹

Penggunaan frasa “dapat mengajukan”, “ikut membahas”, serta “memberikan pertimbangan” sebagaimana disebutkan Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 telah dijadikan alasan untuk mereduksi peran dan fungsi legislasi DPD. Sangat tidak sebanding dengan kewenangan “membentuk dan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR” sebagaimana disebutkan Pasal 20 Ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Reduksi terhadap fungsi legislasi DPD semakin terlihat nyata ketika

¹) Pasal 21 Ayat (1) UUD 1945 berbunyi, “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.”

membaca Pasal 20 UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa kewenangan membentuk undang-undang hanya dimiliki Dewan Perwakilan Daerah. Selain mengukuhkan kekuasaan legislasi DPR, Ayat (1)² dan (2)³ Pasal 20 tersebut juga terkesan menegasi keberadaan DPD sebagai bagian dari parlemen.⁴

Kewenangan minim yang diberikan oleh Pasal 22D inilah yang kemudian membuat DPD, oleh banyak akademisi, dinilai belum mampu memainkan peran strategis dalam proses legislasi dan pengambilan kebijakan nasional. Saldi Isra misalnya, menilai bahwa keberadaan DPD—dengan segala keterbatasan wewenang legislasi yang dimilikinya—tak lebih dari subordinat DPR, sehingga gagasan pembentukan DPD sebagai institusi yang mewadahi keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional, bisa dikatakan gagal.

The DPD does not have power to pass legislation. It can only introduce or give advice on a certain range of Bills in the DPR. With this limited power, DPD acts only as a sub-ordinate of DPR. Such a limitation gives rise to the opinion that the idea to create

*DPD in order to provide a way for a new kind of representative from the regions to enter into the world of decision-making in the national level has failed.*⁵

Agar tujuan awal pembentukan lembaga ini tidak gagal, maka kewenangannya harus diperkuat, agar keberadaannya tidak terkesan mubazir dan hanya memboroskan anggaran negara, sebagaimana dikatakan oleh pakar hukum dan tata negara Margarito Kamis.

“Mungkin saya orang pertama yang mengusulkan pembubaran DPD bila kewenangan hanya seperti saat ini saja,”⁶

Tidak hanya akademisi lokal, tapi akademisi dari negara tetangga, Australia semisal Stephen Sherlock juga mengungkapkan keheranannya terhadap kewenangan legislasi yang dimiliki DPD RI, terlebih jika dibandingkan dengan sulitnya menjadi anggota DPD RI. Ia menyatakan bahwa DPD RI merupakan lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas namun memiliki legitimasi tinggi, sehingga menjadi model yang tidak lazim dalam praktik lembaga

2) “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

3) “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”

4) Walaupun jika Pasal 20 Ayat (2) dibaca secara seksama, jelas, tidak ada undang-undang yang dapat dibentuk tanpa dibahas dan disetujui bersama antara DPR dan Presiden. Ini artinya, asumsi sejumlah kalangan yang menganggap DPR berkuasa penuh membentuk undang-undang, adalah asumsi yang keliru.

5) Saldi Isra “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah” abstract dalam makalah Jurnal yang dimuat dalam website pribadinya di <http://www.saldiisra.web.id>

6) Statemen ini dilontarkan Margarito Khamis dan dimuat oleh sejumlah media maenstream pada tanggal 30 Agustus 2016. Wacana ini sempat berkembang liar bahkan dalam narasi yang berbeda, sempat dilontarkan kembali oleh anggota parlemen seperti Muhaimin Iskandar Ketua Umum PKB dan juga Beni Ramdhani, Anggota DPD RI dari Sulawesi Utara. Hemat saya, wacana ini terlalu emosional dan terburu-buru. Bahwa sejauh ini anggota DPD RI belum mampu menjalankan fungsi legislasi secara maksimal, bukan berarti lembaga DPD harus dibubarkan. Tapi sistem ketatanegaraan kita yang harus dibenahi. Kita semua harus ingat bahwa pembentukan DPD RI merupakan amanah konstitusi, dan lembaga ini lahir dari akar sejarah yang krusial.

perwakilan rakyat dengan sistem bikameral manapun di dunia.⁷

Implikasi praksis dari lemahnya kewenangan legislasi DPD RI tidak hanya membuat lembaga ini berada dalam posisi yang mengambang, tapi juga relatif terabaikan oleh tiga pihak: Pemerintah Daerah, DPR, dan Pemerintah. Jadi, betapa pun anggota DPD bekerja serius menjalankan tugas dan fungsinya sebagai anggota parlemen yang pasti menguras banyak energi, tenaga, dan biaya, hasilnya tidak memiliki kepastian apakah akan ditindak-lanjuti oleh pihak yang menjadi mitranya. Karena semua keputusan yang dihasilkan, sifatnya tidak mengikat bagi para mitra DPD RI tersebut. Kenyataan ini pasti menimbulkan beban psikologis tersendiri bagi anggota DPD RI.

Oleh karena itu, untuk menutupi kelemahan ini, anggota DPD RI biasanya berlindung di balik narasi bahwa lembaga DPD dari segi usia masih dini, baru belasan tahun. Wajar jika kemudian tidak semapan DPR yang usianya sudah 72 tahun. Berikutnya, lahirlah terminologi unik DPR sebagai “saudara tua”, sedangkan DPD adalah “saudara muda”.⁸

B. UJI MATERI KUKUHKAN PERAN LEGISLASI

Anggota DPD RI sejatinya telah menempuh beragam upaya—baik politis maupun yuridis—untuk mendapatkan kewenangan legislasi yang setara dengan DPR RI. Namun sejauh ini, usaha tersebut belum membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Pertama, tahun 2007 mereka mengusulkan amandemen UUD 1945 melalui pimpinan MPR. Upaya ini hampir berhasil karena, meskipun mendapat tentangan dari PDIP dan Golkar—sementara fraksi dari partai-partai lain bersikap abu-abu, mereka berhasil mengumpulkan dukungan tanda tangan yang memungkinkan digelarnya sidang MPR sebagaimana disyaratkan Pasal 37 UUD 1945.⁹ Sayangnya, upaya ini kandas karena salah tafsir atas ketentuan peraturan tata tertib MPR, pada detik-detik terakhir, banyak partai yang berubah sikap dan menarik dukungan. Bahkan Susilo Bambang Yudoyono selaku Ketua Pembina Partai Demokrat juga memerintahkan anggota fraksi partainya menarik tanda tangan.¹⁰

⁷ Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, 2005

⁸ Jika kita mengikuti pembahasan di MPR RI (1999-2022) ketika melahirkan lembaga DPD RI sebagai pengganti Utusan Daerah yang ada sebelum Pasal 2 Ayat (1) diubah, setidaknya ada dua pendapat yang saling berhadapan secara diametral. Fraksi Golkar menghendaki DPD sama dengan Senat, sementara Fraksi PDIP yang tidak ingin negara terkesan menuju federalisme, justru tidak mendukung perubahan Pasal 2 Ayat (1) tersebut. Untuk menghindari voting, maka rumusan yang ada sekarang yang disepakati bersama.

⁹ Dalam pasal tersebut dinyatakan: “Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

¹⁰ Menurut Peraturan Tata Tertib MPR, penarikan tanda tangan tersebut tidak berpengaruh sama sekali, setelah rancangan usul diterima oleh Pimpinan MPR. Waktu yang diberikan adalah persiapan Pimpinan MPR menggelar Sidang Umum dengan agenda perubahan UUD NRI 1945. Pada forum itulah, anggota MPR bisa menarik dukungan (baca: tanda tangan) yang sempat mereka berikan.

Pada tahun 2012, DPD RI coba mengajukan *judicial review* terhadap undang-undang nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), serta undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan (UP3) yang dinilai merugikan hak dan kewenangan konstitusional DPD RI.

Kendati tidak semua permohonan dikabulkan, namun keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang saat itu dipimpin Mahfud MD,¹¹ oleh banyak kalangan dinilai telah memperkuat kewenangan legislasi DPD RI. Dalam amar putusannya, MK menyebutkan bahwa kedudukan DPD di bidang legislasi setara dengan DPR dan Presiden. DPD berhak dan berwenang mengusulkan dan ikut membahas RUU—mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah—sejak awal hingga akhir. Namun, DPD tidak memberikan persetujuan atas pengesahan RUU menjadi undang-undang. MK juga memutuskan DPR, DPD, dan Pemerintah menyusun program legislasi nasional (prolegnas). Demikian pula pembahasan RUU antara DPR, DPD, dan Presiden, bukan dengan fraksi yang bukan alat kelengkapan DPR.

Sayangnya, keputusan MK yang seharusnya berkekuatan hukum sebagai undang-undang ini, tidak dipatuhi DPR dalam tataran praktis, dan juga tidak segera dilanjutkan dengan mengubah undang-undang yang terkait. DPR dan Pemerintah (Presiden atau Menteri yang ditunjuk Presiden dalam pembahasan suatu RUU) seakan DPR abai saja dengan putusan MK yang telah menguatkan fungsi legislasi DPD. Fenomena ini tak urung memantik keprihatinan politisi senior Zain Bedjeber yang ikut pembahasan perubahan UUD NRI tahun 1945, sejak pembahasan pertama sampai dengan keempat.

Memang yang sangat memprihatinkan ketika dalam UU telah memperlakukan RUU dari DPD berdasarkan kewenangannya yang diberikan UUD 1945 (Pasal 22D), masih disamakan dengan RUU yang diajukan DPR berdasarkan Pasal 21 UUD 1945. RUU dari DPD dibahas oleh alat kelengkapan DPR, sebelum diputuskan DPR untuk dibahas bersama antara DPR, DPD, dan Presiden. DPR juga enggan menyesuaikan dengan UUD 1945 dan putusan MK bahwa pembahasan suatu RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD dilakukan oleh Presiden dan DPD berhadapan dengan fraksi di DPR yang bukan alat kelengkapan DPR. Padahal ketika pemeriksaan di MK, pihak Pemerintah pun telah mengajukan keberatannya terhadap fraksi DPR dalam pembahasan RUU dengan

¹¹) Amar putusan No. 92/PUU-X/2012 tersebut dibacakan dalam Sidang Pleno MK pada Rabu 27 Maret 2013. Kesembilan Hakim MK yang diketuai Mahfud MD saat itu mengambil keputusan secara bulat tanpa ada seorang hakim pun yang berbeda pendapat (*disenting opinion*).

Presiden dan DPD. Dan, MK pun telah memutuskan bahwa yang membahas dengan DPD dan Presiden (Menteri) adalah DPR, bukan fraksi. Namun hingga kini, tetap saja tatacara itu berlanjut. Sepertinya Pemerintah dan DPD harus “*pasrah*” saja menghadapi nasib ini.¹²

Sementara Jhon Pieris, salah seorang anggota DPD RI yang terlibat dalam proses pengajuan *judicial review* UU MD3 dan UU P3 menilai bahwa respon DPR yang mengabaikan hasil keputusan MK tersebut sebagai sikap yang tidak menghargai dan tidak menghormati keputusan MK.¹³

Pada tahun 2014, DPD kembali mengajukan *judicial review* terhadap UU No. 17 tahun 2014 tentang perubahan UU No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Dalam putusan bernomor 79/PUU-XII/2014 yang dibacakan Hakim Arif Hidayat, MK kembali mempertegas keterlibatan dan kewenangan legislasi DPD RI otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran. MK memutuskan bahwa pasal 71 huruf c UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak

dimaknai, “membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD 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, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.”¹⁴

Kemudian Pasal 250 ayat (1) UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD **memiliki kemandirian** dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan **disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”¹⁵

C. MENGUATKAN PERAN LEGISLASI ANGGOTA DPD RI

Berbekal pada dua putusan MK atas dua kali *judicial review* yang diajukan pada tahun 2012 dan 2014, secara konstitusi, kewenangan legislasi DPD mengalami penguatan yang signifikan, kendati tidak benar-benar

¹²) Zain Bedjeber “*DPD Kini dan yang Akan Datang*” Pengantar dalam buku AM Fatwa DPD RI: Historis, Politik, dan Tanggung Jawab Terhadap Daerah & NKRI, Jakarta: TFC, 2016, h. 6

¹³) Pernyataan ini dilontarkan oleh Jhon Pieris dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RPDU) Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (RUU MD3) di Senayan, Jakarta, Kamis 16 April 4 2015.

¹⁴) Salinan Putusan MK No 79/PUU-XII/2014, h. 55-56

¹⁵) Salinan Putusan MK No 79/PUU-XII/2014, h. 197-198

setara dengan DPR. Jika sebelumnya, kewenangan legislasi DPD dalam proses pembentukan undang-undang sebatas “ikut membahas” sebagaimana diamanahkan pasal 22D 1945, yang kemudian direduksi sebatas Pembahasan Tingkat I, maka berdasarkan putusan MK No. 97/PUU-X/2012, anggota DPD RI berhak ikut dalam seluruh proses legislasi yang berkaitan dengan kewenangannya, dari tingkat awal hingga akhir, minus proses persetujuan bersama yang memang hanya bisa dilakukan oleh DPR dan Presiden, sebagaimana diamanahkan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.¹⁶

Meskipun kewenangan legislasi DPD RI belum sampai pada tahap “persetujuan bersama” dan pendapat mini yang disampaikan DPD dalam pembahasan tingkat I dan II terkait dengan RUU tertentu yang menjadi kewenangannya tidak mengikat secara hukum bagi DPR dan Pemerintah, namun keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang Undang dalam dua tingkat pembicaraan, merupakan peluang besar bagi DPD untuk memperjuangkan aspirasi politik mereka dalam proses legislasi di parlemen.

Pada titik inilah, pakar hukum tatanegara Irman Putra Sidin menilai pentingnya meningkatkan kemampuan individual di bidang legislasi, agar mampu mengimbangi kekuatan legislasi yang ada di DPR.

Peningkatan kemampuan individual ini menjadi penting, menurut Irman, karena memiliki implikasi yang serius terhadap tingkat keberhasilan anggota DPD RI dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah di lingkup pemerintah pusat.¹⁷

Kedua hasil *judicial review* yang diputuskan MK baik pada tahun 2012 maupun 2014, sejatinya telah memberikan panggung yang lebih luas bagi DPD untuk mengaktualisasikan peran dan fungsi legislasinya dalam konfigurasi politik nasional. Panggung inilah yang harus dimanfaatkan semaksimal mungkin oleh anggota DPD RI dalam upaya “memberi warna” terhadap RUU yang terkait dengan kewenangannya, sebelum proses “persetujuan bersama” antara DPR dan Presiden.

Agar “panggung” yang sudah tersedia ini tidak terbuang percuma, dan agar penguatan wewenang yang diberikan MK tidak mubazir, maka saran Irman Putra Sidin agar setiap anggota DPD RI meningkatkan kualitas dan kapasitas personal mereka di bidang legislasi mutlak harus dilaksanakan. Pahalanya, ketangkasan membangun argumentasi dalam dialektika pembahasan RUU pada semua tingkatan pembahasan, pasti memiliki pengaruh terhadap hasil akhir dari proses legislasi suatu RUU menjadi undang-undang.

Dalam kerangka ini, pernyataan Mahfud MD mengenai hak dan kewenangan legislasi DPD RI secara

¹⁶) Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

¹⁷) Pernyataan ini disampaikan Irman Putra Sidin dalam diskusi di Gedung DPR RI Rabu 29 Maret 2015, menanggapi hasil putusan MK terkait hasil *judicial review* kedua yang diajukan DPD RI.

yuridis, bisa dikatakan “selesai”. Jika persoalannya kemudian adalah kenyataan bahwa sejak ditetapkan sampai saat ini (setidaknya awal tahun 2017), ketetapan tersebut tidak terealisasi dan tidak terlaksana, maka persoalannya, bukan lagi yuridis, tapi politis dan psiko-politis. Dan, itu di luar kewenangan MK.

Kalau yuridis, sudah selesai. Persoalan ini politis, psiko-politis juga. Putusan MK itu tafsir resmi konstitusi. Putusannya sama dengan sebuah undang-undang. Begitu ditetapkan, putusannya masuk lembaran negara. Tidak perlu eksekutor. Langsung berlaku, mengikat. Tapi kalau politis, tergantung perkembangan situasi. Di luar kemampuan MK.¹⁸

Secara politis, resistensi terhadap penguatan peran legislasi DPD RI sudah ada sejak awal pembentukannya. Megawati yang menjabat sebagai Presiden RI saat pembahasan mengenai posisi DPD dalam struktur keparlemen RI dalam proses amandemen ketiga UUD 1945, secara tegas menyatakan bahwa pemerintah sudah kewalahan menghadapi DPR, apalagi menghadapi DPD dalam sistem parlemen dua kamar. Ia lantas mengkonsolidasikan pengaruhnya untuk menolak kesetaraan tupoksi DPR dan DPD dalam sistem parlemen

dua kamar (bicameral). Sementara kalangan DPR berargumen bahwa keterlibatan DPD hanya akan menyebabkan penyusunan RUU tertentu memakan waktu lama, dan tidak efektif.¹⁹

Sementara faktor psiko-politisnya adalah, kecenderungan naluriah setiap individu atau kelompok yang sudah merasa mapan dalam posisinya, pasti sulit untuk diajak melakukan perubahan. Maka jangan heran jika setiap upaya DPD untuk memperoleh kesetaraan, kendati hanya sebatas “membahas bersama” atau mengajukan usul RUU untuk dibahas bersama DPR dan Pemerintah (sesuai amanah undang-undang), selalu memperoleh resistensi dengan berbagai cara dan alasan, termasuk alasan yang tidak rasional dan tidak konstitusional.²⁰

Resistensi akibat faktor politis dan psiko-politis ini tercermin dari lahirnya beberapa undang-undang yang sejatinya terkait dengan kewenangan legislasi tertentu DPD, tapi tidak melibatkan DPD RI. Eni Nurbaningsih mencontohkan RUU Desa yang disahkan menjadi undang-undang pada tahun 15 Januari 2014 oleh Presiden Susilo Bambang Yudoyono, setelah diputuskan dalam Paripurna DPR 18 Desember 2013.²¹

18) Pernyataan ini disampaikan Moh, Mahfud MD dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RPDU) Panitia Khusus (Pansus) Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (RUU MD3) di Senayan, Jakarta, Kamis 16 April 4 2015.

19) Asumsi ini sejatinya masih bisa diperdebatkan, karena secara faktual, pembahasan RUU memakan waktu lama, justru karena fraksi-fraksi di DPR tidak bisa satu suara.

20) Contoh alasan yang tidak rasional dan inkonstitusional adalah anggapan sejumlah anggota DPR yang menyatakan bahwa memberikan kewenangan legislasi yang kuat kepada DPD, bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lihat Saldi Isra, “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah”

21) Eni Nurbaningsih, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang*, dalam *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 27 Nomor 1, 2015, h. 4

Nurbaningsih menilai bahwa RUU Desa termasuk dalam kewenangan legislasi DPD RI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2), sehingga pembahasannya wajib mengikutsertakan anggota DPD RI sebagaimana putusan MK No. Nomor 92/PUU-X/2012.²²

Ia menambahkan bahwa kewenangan legislasi DPD RI dalam Pasal 22D UUD 1945 dimaknai sempit sebatas terkait dengan undang-undang otonomi daerah alias undang-undang pemerintahan daerah. Namun harus dimaknai secara luas sehingga mencakup seluruh urusan yang telah diserahkan ke daerah dalam beragam sektor. Oleh karena itu, proses legislasi undang-undang yang berkaitan dengan daerah—apapun muatannya—wajib melibatkan anggota DPD RI. Jika tidak, maka undang-undang tersebut bisa dikaji dari sudut pandang yuridis, apakah mengalami cacat prosedural—karena tidak melibatkan DPD dalam proses legislasinya—sehingga membuka peluang untuk diuji ke MK.

Karena putusan MK memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat, maka DPD sejatinya memiliki instrumen yuridis untuk memaksa DPR dan Pemerintah mengikutsertakan mereka dalam pembahasan RUU tertentu yang mengharuskan untuk dibahas bersama. Jika DPR dan Pemerintah tetap mengabaikan dan menggunakan mekanisme lama seperti sebelum adanya putusan MK tahun 2012, maka produk undang-

undang tersebut bisa dinilai cacat prosedur, sehingga anggota DPD bisa mengajukan gugatan *judicial review* terhadap keabsahannya. Jika di persidangan MK terbukti prosedur legislasi undang-undang yang digugat memang salah, maka undang-undang tersebut batal demi hukum.

Menguatnya peran legislasi DPD RI pasca putusan MK tahun 2012 ini, menurut pakar hukum tata negara Mahfud MD, seharusnya menjadi perhatian serius anggota DPR, agar tidak menimbulkan persoalan hukum di masa depan. Ia menambahkan bahwa semestinya hal ini menjadi *warning* bagi DPR.

Kesimpulan

Dua putusan Mahkamah Konstitusi atas dua kali *judicial review* yang diajukan DPD pada tahun 2012 dan 2014, secara teoritis sejatinya telah memberikan landasan yuridis yang kokoh bagi anggota DPD RI untuk meningkatkan peran legislasinya dalam sistem keparlemenan nasional. Keikutsertaan mereka dalam proses pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD pada bidang legislasi tertentu sebagaimana diamanahkan pasal 22D UUD 1945, dari yang semula bersifat reduktif, menjadi mutlak pasca putusan MK tahun 2012.

Apabila DPR dan Pemerintah mengabaikan peran serta DPD dalam

²²⁾ Menurut Zain Badjeber yang ditunjuk DPR sebagai tenaga ahli dalam pembentukan UU Desa, sejatinya ada keterlibatan anggota DPD dalam pembahasan RUU tersebut, tapi tidak kontinu dan berkesinambungan, sehingga tidak maksimal. Namun hal itu lebih disebabkan faktor teknis seperti undangan pemberitahuan rapat yang tidak sampai, dan lain sebagainya.

proses legislasi terhadap RUU yang dimaksud, maka DPD memiliki instrumen yuridis untuk membatalkan UU yang sudah disahkan oleh DPR dan Pemerintah, melalui gugatan *judicial review* terhadap MK, karena proses pengesahan RUU menjadi UU tersebut, cacat prosedur. Ada cara lain yang, walaupun secara konstitusional dimungkinkan, namun terkesan ekstrem, yaitu mengajukan sengketa kewenangan antar-lembaga negara ke MK.

Pertanyaannya sekarang, segigih apa perjuangan anggota DPD RI untuk mengukuhkan hak-hak

konstitusionalnya saat berhadapan dengan DPR dan Pemerintah dalam proses legislasi nasional? Langkah apa yang akan ditempuh jika mendapati kewenangan legislasi mereka masih diabaikan oleh DPR dan Pemerintah. Akankah mereka memanfaatkan peluang yang diberikan keputusan MK tahun 2012, atau menempuh cara yang lebih radikal dengan mengupayakan terwujudnya amandemen kelima UUD 1945, namun cara upaya ini lebih sulit karena menghendaki dukungan anggota MPR yang berasal dari anggota DPR pula. Semuanya terserah pada anggota DPD RI.

Daftar Pustaka

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

Fatwa, A.M., 2016, *DPD RI: Historis, Politik, dan Tanggung Jawab Terhadap Daerah & NKRI*, Jakarta: Penerbit TFC

Fatwa, A.M., 2009: *Grand Design Penguatan DPD RI: Potret Konstitusi Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Kompas

Indrayana, Denny, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan.

Nurbaningsih, Enny, 2015, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang dalam Jurnal Mimbar Hukum*, 2015 Volume. 27 Nomor 1

Sherlock, Stephen 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University.

KAJIAN KRITIS PEMBERLAKUAN KEMBALI UTUSAN DAERAH DAN UTUSAN GOLONGAN

Muhammad Ilham Hermawan¹

Abstrak

Sebelum UUD NRI 1945 di ubah, MPR merupakan lembaga negara tertinggi dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR memiliki kekuasaan tertinggi tanpa ada kontrol dari lembaga negara lain. Esensi dari kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, hanya pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yakni MPR. Oleh karena keanggotaan harus merepresentasikan rakyat, atas dasar itu MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Setelah perubahan UUD, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk 'memulihkan' kedaulatan rakyat dengan mengamandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Akibatnya dapat disimpulkan bahwa MPR bukanlah lembaga tertinggi negara, semua lembaga memiliki kedudukan yang sederajat. Dasar argumentasi inilah yang kemudian pada saat ini menjadi pijakan tidak pentingnya lagi keberadaan Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Karena MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara dan MPR bukan lagi MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi. Tulisan ini mencoba mengkaji eksistensi Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Untuk mendapatkan kebaikan dan keburukan baik secara teoritis, maupun normatif terhadap kedua

¹ Pengajar Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta, Peneliti Tamu Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember

lembaga tersebut pada saat ada, yang kemudian mencoba mencari bentuk ideal dengan melihat kondisi pada saat ini dengan proyeksi ke depan. Jadi terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi titik tolak tulisan ini yakni kenyataan masa lalu, masa kini dan masa depan.

Kata Kunci : Kedaulatan Rakyat, Utusan Golongan, Utusan Daerah, Parlemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat

A. PENDAHULUAN

Terdapat berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Setidaknya terdapat 3 (tiga) pemikiran yang berkembang dalam hal tersebut. *Pertama*, pemikiran yang menilai bahwa Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali. *Kedua*, pemikiran yang berpendapat bahwa UUD NRI Tahun 1945 baru dilakukan perubahan dan belum sepenuhnya dilaksanakan, maka kurang tepat apabila saat ini dilakukan perubahan kembali. *Ketiga*, pemikiran yang kurang setuju terhadap usulan perubahan UUD NRI Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Pemikiran ini menginginkan kembali kepada UUD 1945 yang lama.

Dari ketiga arah pemikiran tersebut, dan berkaca pada kondisi faktual yang ada perubahan UUD 1945 dalam rangka penataan ketatanegaraan yang lebih baik menjadi pemikiran yang terkuat. Adanya keinginan membentuk suatu konsep ideal ketatanegaraan yang

ingin diwujudkan melalui perubahan konstitusi yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan menjadi latar belakang perlunya di ubah kembali UUD NRI 1945.

Salah satunya arah perubahan tersebut yakni penataan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dapat memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Keinginan adanya hal ini mengingat kenyataan yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan, bangsa ini kehilangan arah bernegara. Maka diperlukan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah. Maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. Sistem tersebut dalam praktek sejarah ketatanegaraan di sebut dengan Garis-garis Besar Daripada Haluan Negara.

Sebelum UUD NRI 1945 di ubah, MPR merupakan lembaga negara tertinggi dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR memiliki kekuasaan tertinggi tanpa ada kontrol dari lembaga negara lain. Esensi dari kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, hanya pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yakni MPR. Oleh karena itu keanggotaan harus merepresentasikan rakyat, atas dasar itu MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat.

Salah satu kewenangan yang penting diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3 yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara. Haluan negara ini menjadi arah kebijakan ke depan, semacam cetak biru bangsa Indonesia. Haluan negara tersebut, program pembangunan, yang integratif, menyeluruh dan berkelanjutan.

Berkaca pada kenyataan historis dan Untuk mewujudkan hal tersebut, maka perlu adanya upaya penataan sistem kelembagaannya. Tanpa adanya penataan kelembagaan maka adanya sistem perencanaan pembangunan tidak dapat diwujudkan. Penataan tersebut berkaitan dengan struktur yang akan membentuk “sistem

perencanaan pembangunan” yakni MPR. Berbeda dengan MPR sebelum perubahan UUDRI 1945 yang memiliki kewenangan menetapkan GBHN dimana struktur MPR terdiri dari DPR, Utusan Golongan dan Utusan Daerah, setelah perubahan UUD NRI 1945 MPR terdiri dari DPR dan DPD.

Jadi, terjadi perubahan struktur ketatanegaraan yang tentunya berimplikasi terhadap fungsi MPR itu sendiri. Atas dasar itu, dalam rangka diberikannya kewenangan MPR untuk merumuskan “sistem perencanaan pembangunan” adanya pemikiran untuk menghidupkan kembali Utusan Golongan dan Utusan Daerah, yang tentunya disesuaikan dengan kondisi faktual ketatanegaraan pada saat ini. Adanya konsep ini, bukan tanpa kritik, beberapa pendapat menilai bahwa konsep MPR agar memungkinkan utusan golongan dan utusan daerah hadir mengisi keanggotaan, tidak lebih merupakan adanya romantisme masa lalu.

Tulisan ini mencoba mengkaji eksistensi Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Untuk mendapatkan kebaikan dan keburukan baik secara teoritis, maupun normatif terhadap kedua lembaga tersebut pada saat ada, yang kemudian mencoba mencari bentuk ideal dengan melihat kondisi pada saat ini dengan proyeksi ke depan. Jadi terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi titik tolak tulisan ini yakni kenyataan masa lalu, masa kini dan prediksi masa depan.

B. ANALISIS DASAR TEORITIS EKSISTENSI UTUSAN DAERAH DAN UTUSAN GOLONGAN

Untuk mendapatkan pemahaman atas hilangnya Utusan Daerah dan Utusan Golongan dapat di lihat dari argumentasi-argumentasi teoritis yang dibangun yang muncul dalam perdebatan. Setidaknya terdapat beberapa argumentasi.

1. Kedaulatan MPR atau Konstitusi

Argumentasi teori yang dimunculkan berkenaan dengan hilangnya Utusan Golongan dan Utusan Daerah beranjak dari bergesernya kedaulatan MPR ke Konstitusi. Sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Di bawahnya terdapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi. Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamte staatgewald liegi allein bei der Majelis*) karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*).²

Menurut Sri Sumantri, berdasarkan susunan keanggotaannya, MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia, yang berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, disebutkan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat. Kedaulatan dimaksud dilaksanakan hanya oleh satu badan

atau lembaga negara, yaitu MPR. Itu sebabnya, (sebelum Perubahan UUD), Penjelasan UUD Negara RI, tentang Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia.³ Pemikiran Soepomo, sangat mewarnai fondasi kelahiran MPR terkait alasan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah melalui istilah "Badan Permusyawaratan". Ditekankan perbedaan dengan individualisme ala barat, tetapi bersifat kekeluargaan.

Setelah perubahan UUD, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara ini dinilai sebagai upaya logis untuk keluar dari perangkap desain ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *check and balances* di antara lembaga-lembaga negara. Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk 'memulihkan' kedaulatan rakyat dengan mengamandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dari *kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR* menjadi *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*.

Dari rumusan tersebut tampak bahwa kedaulatan tidak lagi di tangan MPR melainkan dijalankan berdasarkan UUD NRI 1945. Akibatnya dapat disimpulkan bahwa MPR bukanlah lembaga tertinggi negara, semua lembaga memiliki kedudukan yang sederajat. Dasar

²) Saldi Isra, Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat, *Jurnal Konstitusi*, (Vol. 1 Nomor 1, Juli 2004): 116.

³) Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni Bandung, 2006), hlm. 148-149.

argumentasi inilah yang kemudian pada saat ini menjadi pijakan tidak pentingnya lagi keberadaan Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Karena MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara dan MPR bukan lagi MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi.

Apakah itu kedaulatan parlemen? Kedaulatan parlemen atau yang dikenal pula dengan istilah supremasi parlemen atau supremasi legislatif, adalah dimana kekuatan parlemen untuk membuat undang-undang tidak tunduk pada batasan hukum, dan pengadilan tidak memiliki kekuatan untuk meninjau keabsahan produk Parlemen.⁴ Gagasan ini sudah lama menjadi basis atau inti dari praktek demokrasi di Inggris. Posisi yang kuat dari anggota legislatif yang terpilih dan memiliki kekuasaan yang sangat besar telah menjadi prinsip-prinsip utama yang revolusioner dari demokrasi di Inggris. Merupakan bentuk perlawanan terhadap kekuasaan monarki.

Dicey, mendefinisikan prinsip kedaulatan parlemen berarti bahwa parlemen didefinisikan seperti itu, menurut konstitusi Inggris, mempunyai hak untuk membuat dan membatalkan hukum apapun dan, lebih jauh lagi, bahwa tidak ada orang atau lembaga yang diakui hukum Inggris yang berhak membatalkan atau mengesampingkan legislasi parlemen.⁵ John Alder menegaskan terdapat 3 (tiga) aspek dari pengertian kedaulatan parlemen menurut Dicey

yakni: Pertama parlemen memiliki kekuasaan pembuatan undang-undang tak terbatas dalam arti bahwa hal itu dapat membuat segala jenis hukum. Kedua, validitas hukum yang dibuat oleh parlemen tidak dapat dipertanyakan oleh lembaga lain. Ketiga, parlemen tidak bisa mengikat Parlemen masa depan.⁶ Hal ini memberikan konsekuensi, parlemen Inggris bisa membatalkan, mengubah atau mencabut hukum. Tidak ada suatu kekuasaan, untuk menghalangi parlemen dari mengesahkan undang-undang tertentu. Semua ketentuan hukum yang dibuat parlemen memiliki status yang sama, khususnya, tidak ada perbedaan antara "konstitusional" dan undang-undang lainnya.

Selanjutnya Dicey, menegaskan bahwa doktrin kedaulatan parlemen tersebut ada dan berlaku tidak pernah ditolak. Parlemen memiliki kekuasaan yang besar, parlemen mempunyai hak untuk membuat atau membatalkan hukum apapun. Tidak ada satu orang atau lembaga yang berhak menolak atau mengesampingkan legislasi parlemen. Dari pendapat Dicey tersebut, jika dijabarkan lebih mendalam, terkandung tiga karakter dari kedaulatan parlemen yakni: pertama kedaulatan parlemen tidak mengakui adanya "hukum yang lebih tinggi" yang bisa membatalkan validitas Undang-undang Parlemen. Kedua pelanggaran prosedural pembentukan undang-undang

⁴ W.I. Jennings, *The Law and the Constitution*, (London, University of London Press, 1952), hlm. 137-138.

⁵ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed. (London: Macmillan, 1915), hlm. 3.

⁶ John Alder, *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4 Edition, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2002), hlm. 122.

tidak dapat diserahkan kepada pertimbangan pengadilan. Ketiga, pengadilan tidak dapat memeriksa apakah suatu undang-undang konstitusional.⁷

Kedaulatan Parlemen ini kemudian terdapat tendensi lawan yakni terjadi arus baru yakni memperkuat kedaulatan atas konstitusi yang difokuskan pada dua kepentingan: **yang pertama**, Jaminan atas hak-hak dasar untuk membatasi wilayah otonom bagi para individu, dimana Negara seyogyanya tidak diizinkan untuk membatasi wilayah otonom bagi para individu; dan **yang kedua**, pembentukan peradilan konstitusi khusus untuk menjamin dan melindungi Hak-hak para individu. Ide penguatan konstitusi ini yang kemudian dikenal dengan supremasi konstitusi.⁸

Menurut Danielle E. Finck, Penguatan atas konstitusi ini menjadi salah satu kondisi diadopsi *Judicial review*.⁹ Pada akhirnya sebagai konsekuensi teori supremasi konstitusi dibentuklah peradilan konstitusi. Ideal dari pemerintahan terbatas atau pemerintahan konstitusional ini bertentangan dengan gagasan dari kedaulatan parlementer. Peradilan konstitusi ini dipandang sebagai pelindung demokrasi dari akibat demokrasi itu sendiri dan melindungi nilai - nilai substansi dari demokrasi

dari badan yang sah dan terpilih secara prosedural.

Dari pijakan teori tersebut tampak, pergeseran tersebut secara teoritis berkaitan dengan pijakan bagi adanya pengujian konstitusional. Hal ini memiliki hubungan dengan kewenangan DPR dan produk DPR itu sendiri yakni undang-undang yang dihasilkan oleh DPR dapat dilakukan pengujian. Berarti tidak ada relevansi teoritis terhadap hilangnya Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Keberadaan Utusan Golongan dan Daerah tidak berkaitan dengan pengujian undang-undang. Eksistensi mereka sebagai wujud dari kedaulatan dalam hal keberadaan UUD dan Haluan Negara. Oleh karenanya, adanya kembali Utusan Golongan dan Utusan Daerah secara teori tidak bertentangan bahkan dapat memperkuat sistem keterwakilan.

2. Sistem bikameral ataukah trikameral

John A. Jacobson mengatakan bahwa struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).¹⁰ Praktik *unicameral* dan *bicameral* menurut Bagir Manan, tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan,

⁷ Tim Koopmans, *Courts and Political Institutions: a Comparative View*, (New York: Cambridge University Press, 2003), hlm. hlm. 23-25; Lihat Pula dalam Sir John A.R. Marriott, *English Political Institutions. An Introductory Study*, Fourth Edition, (Great Britain: Oxford University Press: 1938), hlm. 127.

⁸ *Ibid.*, hlm. 35.

⁹ Danielle E. Finck, *Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court*, *Int'l & Comp. L. Rev.* 123 (1997), <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol20/iss1/5>>, hlm. 125..

¹⁰ Saldi Isra, *Loc. Cit.*

atau sistem pemerintahan tertentu.¹¹ Tetapi kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktik ketatanegaraan di berbagai belahan dunia.¹² Perbedaan latar belakang sejarah atau tujuan yang hendak dicapai menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi sistem perwakilan rakyat pada suatu negara.

Political representation adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem "*double-check*" sehingga aspirasi dari kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat tersalurkan dengan baik. Karena itu, diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan teritorial (*territorial representation*). Untuk negara-negara besar dan kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federal, sistem "*double check*" ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak diantaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen bikameral atau dua kamar.

Sistem bikameral terdiri dari dua kamar, biasanya disebut majelis rendah dan majelis tinggi. Majelis rendah biasanya didasarkan secara proporsional pada populasi dengan masing-masing anggota yang mewakili jumlah yang sama warga di masing-masing wilayah. Majelis tinggi bervariasi lebih luas dalam cara di mana anggotanya dipilih,

termasuk keturunan, pengangkatan oleh berbagai badan dan pemilihan langsung dan tidak langsung. Representasi di majelis tinggi dapat mencerminkan ketatanegaraannya, seperti halnya untuk Senat (AS), Bundesrat (Jerman) dan Rajya Sabha (India). Sistem bikameral cenderung terjadi di negara-negara federal, karena itu sistem dua struktur kekuasaan berjenjang. Majelis tinggi dapat pula berfungsi untuk mewakili kelompok etnis, agama atau suku, seperti di India atau Ethiopia.

Keseimbangan kekuasaan antara dua tingkat bervariasi dari satu negara ke negara lainnya. Amerika Serikat, Jerman dan Kanada merupakan sistem federal yang kuat, Nigeria yang lemah dengan Meksiko di suatu tempat di antara. Dalam sistem bikameral, otoritas dua rumah atau kamar bervariasi di masing-masing negara. Di beberapa negara dengan bikameralisme lemah, kamar atas memiliki kekuatan hanya konsultatif. Di Inggris, misalnya, majelis rendah, telah berkembang menjadi kekuatan legislatif superior. Dalam sistem AS, kedua kamar memiliki kekuatan yang sama. Seperti undang-undang harus disetujui oleh kedua. Di Kanada, House of Commons memiliki sebagian besar kekuasaan, tetapi Senat dapat mengubah undang-undang dan menyelidiki kebijakan. Di Jerman, yang memiliki sistem federal, kepentingan negara 'diwakili oleh majelis tinggi di parlemen Jerman (Bundesrat), anggota yang ditunjuk oleh pemerintah negara

¹¹) Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, (Yogyakarta FH UII Press) sebagaimana dikutip. Saldi Isra. *Loc. Cit.*

¹²) Saldi Isra, *Loc. Cit.*

masing-masing. Sementara kekuasaan legislatif mereka tidak sekuat orang-orang dari majelis rendah, Bundesrat memiliki kata akhir dalam sengketa antara negara-negara dan antara negara dan pemerintah federal.

Bagaimana dengan di Indonesia? Di Indonesia, lembaga perwakilan terbagi atas dua, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Sidang Tahunan MPR 2001 berhasil mencapai kesepakatan mendasar untuk membentuk “kamar kedua” setelah DPR di lembaga perwakilan rakyat dengan sebutan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Menurut Bagir Manan memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar.¹³

- a. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
- c. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah,

menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan dan menghindari disintegrasi.

- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Namun jika ditelisik lebih mendalam Indonesia sebenarnya memiliki tiga lembaga perwakilan, yakni ditambah satu yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat. Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam parlemen Indonesia ditanggapi beragam oleh berbagai kalangan. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa:¹⁴

Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar masih memiliki kewenangan tersendiri. Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan. Majelis Permusyawaratan rakyat juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

¹³⁾ Saldi Isra, *Loc. Cit.*

¹⁴⁾ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Jakarta: UII Press, 2004), hlm. 13

Akhirnya meskipun secara seremonial, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu, dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD tahun 2003, Majelis permusyawaratan rakyat ditentukan tetap mempunyai pimpinan yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri, terlepas dari pimpinan dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.

Keberadaan Majelis Perwakilan Rakyat ini merupakan sebuah suatu sistem baru yang memperlihatkan bahwa parlemen kita sebenarnya memiliki tiga kamar. Dengan kewenangan sebagaimana yang disebutkan oleh Asshiddiqie di atas, praktis parlemen Indonesia memiliki perbedaan yang cukup signifikan di banding dengan parlemen di negara lain. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan gabungan antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut merupakan lembaga yang masih memiliki kewenangan yang kuat dan beberapa tugasnya masih dianggap sangat strategis.

Konstitusi hasil amandemen ke tiga dan ke empat menegaskan seperti diatur dalam Pasal 3 UUD NRI 1945:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan

Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar

Kemudian di dalam pasal 7A di tegaskan, bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden".

Dari kedua rumusan tersebut tampak bahwa MPR masih memiliki kewenangan yakni masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan, mengubah dan menetapkan UUD, secara seremonial melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bahkan MPR mempunyai Pimpinannya yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Sedangkan, fungsi tambahan (*additional function*) terkait pengangkatan pejabat publik, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

MPR juga bukan hanya sekedar forum bertemunya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945:

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

MPR jika dikaji dari sudut kewenangan tersebut merupakan lembaga tersendiri yang memiliki kewenangan yang setara dengan lembaga Negara lainnya, bahkan bisa dikatakan MPR memiliki posisi yang besar dalam menentukan posisi ketatanegaraan Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kewenangannya melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Atas dasar itu, struktur parlemen Indonesia tidak dapat dikatakan menggunakan sistem bikameral, akan tetapi terdapat 3 (tiga) kamar yang masing-masing kamar memiliki kewenangan masing-masing. MPR bukan merupakan *join session* antara DPR dan DPD. Bahkan jika kita kaji Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, MPR bukan merupakan gabungan kelembagaan akan tetapi gabungan anggota. Oleh karena itu, sebagai lembaga yang memiliki kewenangannya sendiri dapat saja keanggotaannya di atur sesuai dengan kewenangannya tersebut. Maka, jika MPR kemudian menambahkan adanya Utusan Golongan dan Utusan Daerah sebagai bagian dari keanggotaan MPR selain sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, merupakan hal yang sah untuk dilakukan.

Hal ini berbeda jika kita menganut sistem dua kamar (*bicameral*), maka

penambahan Utusan Golongan dan Utusan Daerah tentunya akan bertentangan dengan sistem tersebut. Perlu ditekankan penambahan Utusan Golongan dan Utusan Daerah tidak mengubah struktur parlemen Indonesia. Strukturnya tetap tiga kamar, yang berubah hanya komposisi keanggotaan MPR. Berkaitan dengan kewenangan MPR tersebut merupakan hal yang tidak dapat dipertentangan dengan penambahan keterwakilan di MPR.

3. Pemilihan atau Penunjukkan

Keberadaan utusan golongan sering dipertentangkan dengan prinsip demokrasi, yakni adanya keterwakilan di MPR tidak melalui mekanisme Pemilihan Umum. Akan tetapi melalui penunjukan. Secara teori, menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu: representasi politik (*political representation*), representasi teritorial (*territorial representation*), dan representasi fungsional (*fungsional representation*). Atas dasar teori tersebut, sebenarnya keberadaan Utusan Golongan merupakan *fungsional representation*. Hal ini merupakan hal yang diterima secara teori. Artinya bukan suatu hal yang tidak boleh dilakukan dalam sistem ketatanegaraan.

Di negara-negara dengan sistem bikameral keberadaan *fungsional representation* juga bukan merupakan hal yang haram untuk dilakukan. Beberapa negara menggunakan majelis tinggi sebagai cara untuk memilih representasi untuk kelompok

masyarakat tertentu. Misalnya, *House of Chiefs* di Botswana terdiri dari anggota terpilih dan diangkat dari kelompok etnis tradisional. *The House of Chiefs* memainkan peran terbatas tetapi harus dikonsultasikan pada usulan perubahan konstitusi. Dalam Burkino Faso, majelis tinggi (*Chamber of Representasi*) adalah sebuah badan murni konsultasi yang dirancang untuk memberikan suara untuk pengelompokan regional dan sosial yang berbeda. Ini terdiri dari 178 ditunjuk dan langsung anggota terpilih, termasuk perwakilan dari dewan terpilih provinsi, asosiasi perempuan, tokoh adat dan organisasi masyarakat sipil lainnya.

Untuk mekanisme pemilihan anggota dengan cara penunjukan juga bukan merupakan hal yang bertentangan secara praktik. Setidaknya terdapat 4 (empat) cara keberadaan anggota parlemen, antara lain:

- pemilihan langsung pemilih memberikan suara mereka secara langsung untuk calon tertentu atau partai (US)
- pemilihan tidak langsung di mana para pemilih memilih pemerintah daerah atau propinsi, yang pada gilirannya memilih anggota majelis tinggi (Argentina, Austria, Jerman, India dan Yugoslavia);
- pemilihan langsung dimana majelis rendah memilih majelis tinggi (Zimbabwe);
- penunjukan oleh kepala negara (Kanada, Yordania dan Thailand), dan
- Keturunan (UK).

C. ANALISIS KRITIS KEBERADAAN SUBTANSI EKSISTENSI UTUSAN DAERAH DAN UTUSAN GOLONGAN

Untuk mendapatkan pemahaman atas hilangnya Utusan Daerah dan Utusan Golongan dapat di lihat dari argumentasi-argumentasi yuridis yang dibangun. Kekhawatiran utama atas adanya Utusan Golongan adalah adanya kekhawatiran bahwa Utusan Golongan digunakan untuk kepentingan politik. Dalam praktek ketatanegaraan dan melihat kenyataan sejarah, Utusan Golongan yang diangkat oleh Presiden memiliki cela hukum untuk kepentingan rezim suatu pemerintah pada saat itu. Akan tetapi, terdapat pendapat lainnya, keberadaan utusan golongan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan penjelasannya. Memiliki tujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat itu sendiri, yakni dengan adanya perwakilan badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif.

Oleh karena itu, untuk mendapatkan pemahaman yang lebih utuh, sebelum sampai pada analisa perlu terlebih dahulu dipaparkan secara historis keberadaan singkat dari Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Mengingat MPR baru terbentuk setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 kedua pada Orde Lama, maka periodisasinya di mulai dari tahun 1959.

a. Periode 1959-1966

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Untuk melaksanakan pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden tersebut, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan MPRS. MPRS pada saat itu terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya).

Utusan-utusan daerah pada saat itu tidak dipilih melalui pemilihan umum, akan tetapi DPRD mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Bila belum ada DPRD, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil dan militer, organisasi-organisasi rakyat dan tokoh-tokoh di daerahnya.

Untuk wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan "45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan

karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.

b. Periode 1966-1998

Pada Pemerintahan Orde Baru cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu:

- 1) Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.
- 2) Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah.¹² Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilu.
- 3) Cara pengisian melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan.

c. Periode 1999-2004

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil

pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

- 1) Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya.
- 2) Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, perintis kemerdekaan, lembaga swadaya masyarakat dan mahasiswa, golongan perempuan, Pegawai Negeri Sipil, Etnis Minoritas, dan Penyandang Cacat.

d. Periode 2004-sekarang

Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Jika di lihat berdasarkan kenyataan sejarah tersebut. Permasalahan yang timbul dari Utusan Golongan yakni dalam hal menerjemahkannya menjadi undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal ini khususnya tampak pada periode 1966-1998 (orde baru). Utusan golongan sebagai mana diatur dalam Pasal 2 UUD 1945 yang kemudian dijelaskan dalam penjelasannya, diterjemahkan lain ke dalam undang-undang dan peraturan pemerintah.

Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 yang menentukan bahwa yang disebut "golongan-golongan" ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Dalam praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat. Bahkan regulasi yang ada memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, yang akibatnya membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan yang hanya menyokong Presiden atau politik Presiden

Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969, MPR terdiri atas

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan *Utusan-utusan dari Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya*. (Pasal 1 ayat (1)). Komposisi keanggotaanya kemudian dijabarkan lebih luas:

- *Utusan Daerah* termasuk Gubernur/Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I.
- *Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya* ditetapkan berdasarkan imbangan hasil pemilihan umum; organisasi Golongan Politik/Karya yang ikut pemilihan umum, tetapi tidak mendapat wakil di DPR. Dijamin satu utusan di MPR yang jumlah keseluruhannya tidak melebihi sepuluh orang utusan.
- *Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata* yang ditetapkan berdasarkan pengangkatan. (Pasal 1 ayat (3)).

Disini tampak terdapat yakni Anggota tambahan MPR dari Anggota tambahan MPR dari Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata. Uniknyanya Anggota tambahan MPR golongan Karya Angkatan Bersenjata pengangkatannya ditetapkan dengan Keputusan Presiden atas usul Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata. Untuk, anggota tambahan MPR dari Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata diangkat oleh Presiden baik atas usul organisasi yang bersangkutan maupun atas prakarsa Presiden. Hal ini tentunya menyimpang dari makna Pasal 2

Penjelasan UUD 1945.

Begitu pula jika lihat Peraturan Pemerintah Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Utusan Golongan lebih di perluas lagi, yang terdiri dari:

- Anggota DPR
- Anggota tambahan Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya
- Anggota tambahan Utusan Golongan Karya Angkatan Bersenjata dan Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata.
- Anggota tambahan Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya yang ikut Pemilihan Umum tetapi tidak mendapat wakil di DPR
- Anggota tambahan Utusan Daerah

Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata dimaksud pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini sebagian Golongan Karya bukan Angkatan Bersenjata yang tidak ikut Pemilihan Umum, tetapi merupakan kekuatan dalam bidang sosial, ekonomi, kebudayaan, keagamaan dan sebagai pionir.

Pengaturan regulasi tersebut, berbeda kontras ketika periode 1999 – 2004, dimana utusan golongan dirumuskan secara jelas yakni golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, perintis kemerdekaan, lembaga swadaya masyarakat dan mahasiswa, golongan perempuan,

Pegawai Negeri Sipil, Etnis Minoritas, dan Penyandang Cacat. Utusan golongan tersebut berdasarkan usulan dari masing-masing golongan, dan pengangkatannya tidak ada keterlibatan Presiden.

Atas dasar itu, sebenarnya tidak ada permasalahan ketika utusan golongan dihadirkan kembali dalam struktur ketatanegaraan, asal dapat dirumuskan secara tepat. Utusan golongan di sini hanya menjadi salah satu unsur Anggota MPR bukan membangun kamar baru parlemen. Maka, tepat dalam arti siapa saja yang dimaksud dengan golongan tersebut dan bagaimana mekanisme pengangkatannya. Hal ini sebagaimana tampak pada periode 1999 - 2004.

Berkaca dari sistem parlemen di negara-negara lain sebagaimana telah di paparkan di atas semestinya kita tidak meniru sistem parlemen negara lain, tetapi kita perlu menyusun sistem parlemen sendiri dengan ciri khas Indonesia. Sistem trikameral mejadi sistem khas Indonesia, yang mungkin saja ke depan akan di contoh oleh negara-negara lainnya.

Dalam melakukan penguatan keterwakilan MPR sesuai dengan asas kedaulatan Rakyat yang termaktub dalam Sila ke 4 Pancasila dan agar keanggotaan MPR lebih representatif, maka anggota MPR selain dari anggota DPR dan anggota DPD perlu ditambahkan anggota MPR dari elemen masyarakat lain, misalnya unsur utusan golongan dihidupkan lagi, agar seluruh elemen masyarakat mempunyai wakil

di parlemen. Penambahan unsur utusan golongan ini sesuai dengan semangat para pendiri bangsa ketika menyusun Undang-Undang Dasar. Hal ini merupakan inti dari pendapat Soepomo dalam sidang BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam sidang BPUPKI tersebut Soepomo menyatakan bahwa:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.”

Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Artinya masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Bahkan berkaca dari fungsi Utusan Daerah, maka Anggota DPD seharusnya tidak berafiliasi dengan Partai Politik, bahkan bagi Anggota DPD dilarang merangkap sebagai anggota, pengurus bahkan ketua Partai Politik. Hal ini menjadi berbahaya karena bertentangan

dengan makna tujuan dibentuknya DPD, dan mencederai pengorbanan di hapusnya Utusan Daerah.

Melihat kondisi faktual sebagian anggota DPD sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR, bahkan terdapat yang masih aktif sebagai pengurus Partai Politik, maka ide menghidupkan kembali Utusan Golongan sebagai bagian anggota MPR menjadi hal yang perlu di pertimbangkan. Tentunya adanya Utusan Daerah bukan berarti sebagai kamar sendiri yang menghapus DPD, akan tetapi sebagai salah satu komponen keanggotaan MPR. Hal ini tidaklah menyimpang, bahkan hal ini sejalan dengan makna *original intent* dari dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin menyatakan bahwa:

“Majelis Permusyawaratan diduduki oleh wakil-wakil daerah, dan wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Wakil-wakil daerah sangat perlu karena Indonesia yang terdiri atas beberapa daerah, wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan. Demikian pula dalam Majelis duduk wakil-wakil golongan rakyat.”

Sebagai bentuk konkrit dari kedua pemikiran kritis tersebut yakni hadir kembali Utusan Golongan dan Utusan

Daerah sebagai bagian keanggotaan dari MPR. Calon anggota MPR dari utusan golongan ditentukan oleh internal golongan masyarakat itu sendiri sedangkan dan utusan daerah ini berdasarkan keterwakilan daerah masing-masing. Keanggotaannya diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945, sementara mekanisme dan syarat calon anggota MPR dari utusan golongan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR.

D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sebagai wujud kedaulatan sebagai mana term MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat anggotanya harus mencerminkan seluruh elemen masyarakat. Atas dasar itu, adanya kembali Utusan Golongan dan Utusan Daerah menjadi penting untuk dikaji lebih mendalam. Keberadaan Utusan Golongan dan Utusan Daerah jika dikaji secara teori, maka keberadaannya kembali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidaklah menjadi hal yang bertentangan. Bahkan berdasarkan analisis secara historis, permasalahan yang atas Utusan Golongan dan Utusan Daerah pada praktek ketatanegaraan Indonesia lebih disebabkan adanya penyimpangan yang dilakukan suatu rezim pemerintahan dengan menyimpang dari makna *original intent* dari Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Penyimpangan tersebut bertujuan untuk kepentingan politik suatu rezim.

Daftar Pustaka

Alder, John. *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4 Edition, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2002..

Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Jakarta: UII Press, 2004.

Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed. London: Macmillan, 1915.

Finck, Danielle E. *Judicial Review: The United States Supreme Court Versus the German Constitutional Court*, *Int'l & Comp. L. Rev.* 123 (1997), <<http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol20/iss1/5>>

Isra, Saldi. *Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 Nomor 1, Juli 2004

Jennings, W.I. *The Law and the Constitution*, London, University of London Press, 1952.

Koopmans, Tim. *Courts and Political Institutions: a Comparative View*, (New York: Cambridge University Press, 2003), hlm. hlm. 23-25; Lihat Pula dalam Sir John A.R. Marriott, *English Political Institutions. An Introductory Study*, Fourth Edition, Great Britain: Oxford University Press: 1938.

Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: FH UII Press

Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni Bandung, 2006.

BUKAN SEKADAR LEMBAGA PEMBERI PERTIMBANGAN : PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PROSES LEGISLASI

Bivitri Susanti

Abstrak

Ada peribahasa yang mengatakan: tiada rotan akar pun jadi. Peribahasa ini agaknya ungkapan yang tepat untuk mengungkap peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses legislasi. Sebab, “rotan” yang dibutuhkan - wewenang penuh DPD dalam proses legislasi- tidak dimiliki oleh DPD. Sudah digariskan dalam konstitusi, wewenang DPD yang hanya memberikan pertimbangan dalam keseluruhan fungsi lembaga perwakilan: legislasi, pengawasan, dan anggaran (budgeter). Sementara keseluruhan pengambilan keputusan dilakukan oleh DPR. Makalah ini diawali dengan mengkritik posisi DPD yang semacam ini. Namun tentunya apa yang ada di depan mata harus disikapi. Peluang harus diambil dalam segala keterbatasan yang ada. Kenyataan bahwa keanggotaan DPD terdiri dari wakil-wakil yang dipilih langsung tanpa melalui partai, dapat dilihat sebagai suatu peluang. DPD harus cerdas dalam memanfaatkan sistem perwakilan ini, dengan menggunakan mekanisme yang ada sekarang. Sumber daya yang dimiliki oleh DPD, baik dalam hal dukungan dana, maupun dukungan kelembagaan juga dapat dilihat sebagai peluang. Namun untuk dapat memaksimalkan peran DPD ini, diperlukan strategi yang baik. Semua ini harus dilakukan sebagai bagian dari upaya membangun sistem bikameral yang efektif di mana yang akan datang.

A. PENDAHULUAN

Pijakan yang tidak kuat akan membuat sulit bagi seseorang untuk melangkah lebih jauh. Barangkali inilah yang terjadi ketika keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan proses legislasi ingin dibahas dalam satu bahasan. Agak sukar untuk menjelaskan beberapa aspek dalam fungsi legislasi DPD karena masih ada kontroversi seputar keberadaan DPD sendiri. Kontroversi DPD berkisar pada keberadaannya sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat.

Susunan, kedudukan, dan wewenang DPD memang dinyatakan dengan jelas di dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar (UUD) dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 22/2003). Namun bila ditilik lebih lanjut dan dibandingkan dengan teori dan prinsip-prinsip mengenai lembaga perwakilan, seperti akan dijabarkan lebih lanjut di bawah, fungsi legislasi DPD sendiri perlu dipertanyakan. Benarkah DPD memiliki "fungsi legislasi"? Ataukah DPD sesungguhnya hanya merupakan badan penasehat lembaga legislatif?

Pertanyaan di atas perlu ditelaah terlebih dulu untuk bisa melihat bagaimana sesungguhnya DPD menjalankan perannya dalam proses legislasi.

Ada dua pandangan mengenai keberadaan DPD sebagai bagian dari parlemen bikameral. Pandangan **pertama** menganggap apa yang sudah ada sekarang selayaknya diterima karena sudah digariskan dalam konstitusi. Pandangan ini bisa jadi dipengaruhi oleh cara pandang yang legal formal atau oleh pandangan pragmatis mengenai apa yang harus segera dilakukan pada saat ini.¹ Pandangan yang **kedua**, menganggap bahwa DPD masih jauh dari harapan akan parlemen bikameral sehingga perlu ada perombakan dulu sebelum bicara ke soal yang lebih teknis.² Di tengah dua pandangan yang berhadapan ini, ada suatu pandangan lain, yang dapat dilihat lebih sebagai strategi dalam menyikapi keberadaan DPD yang masih kontroversi. Pandangan ini menyatakan ketidaksetujuannya dengan disain DPD yang ada di dalam UUD, namun tetap memperhitungkan kesulitan untuk melakukan perubahan konstitusi untuk kelima kalinya.³

Tanpa berpretensi untuk menjadi terlalu melebar ke mana-mana, makalah ini mencoba untuk berdiri

¹ Pandangan seperti ini utamanya terlihat dari komentar-komentar dari para politisi di DPR maupun dari pemerintah, terutama ketika mengomentari beberapa kontroversi upaya DPD dalam mengukuhkan eksistensinya. Tidak bisa dipungkiri, pandangan ini dikarenakan kepentingan pelaksanaan wewenang mereka pula, namun sebagai suatu cara pikir, hal ini tetap perlu dicatat. Lihat misalnya komentar Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra dalam "Presiden Hanya Pidato di DPR," *Kompas*, 20 Juli 2005; komentar Wakil Ketua DPR Zainal Ma'arif dalam "Zainal Ma'arif Pesimis Presiden Akan Hadir," *Gatra*, 19 Juli 2005.

² Lihat antara lain Satya Arinanto, "Agar DPD Tak Sekadar 'Staf Ahli DPR'," *Kompas*, 6 Oktober 2004, Riris Katharina, "Mekanisme Kerja DPD dan DPR Dalam Bidang Legislasi," <>, dikutip tanggal 8 Agustus 2005, The Habibie Center, Sumbang Saran dari Simposium UUD '45 Pasca Amandemen Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: The Habibie Center, 2004).

³ Pandangan ini banyak dikemukakan di seminar-seminar, misalnya dalam Seminar tentang "Siasat Mengoptimalkan Peran Dewan Perwakilan Daerah", yang diselenggarakan oleh CSIS dan Formappi, di CSIS Jakarta, 27 Mei 20; Diskusi "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia", Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 9 Mei 2005; Seri Focused Group Discussions yang diadakan oleh RiDEP di hotel Santika, Jakarta, pada 8 Juni dan 28 Juni 2005.

pada posisi di tengah. Penulis berpandangan, konsep bikameral dalam UUD perlu ditinjau terlebih dulu untuk dapat mengelaborasi lebih jauh mengenai bagaimana seharusnya peran DPD dalam proses legislasi. Karena itu, makalah singkat ini akan memeriksa tiga pertanyaan penting seputar peran DPD dalam pembentukan undang-undang. Pertama, sejauh mana DPD mempunyai fungsi legislasi dalam konteks peraturan perundang-undangan yang sekarang? Kedua, bagaimana seharusnya peran legislasi DPD yang ideal? Terakhir, bagaimana seharusnya peran DPD memainkan peran yang harus dimainkannya dalam konteks peraturan perundang-undangan yang sekarang?

B. DEWAN PERWAKILAN TANPA FUNGSI LEGISLASI

Pembicaraan mengenai parlemen bikameral mulai muncul paling tidak sejak 1998. Semangat pembaruan ketika itu melahirkan beberapa pemikiran tentang perombakan sistem ketatanegaraan. Mulai dari penyatuan 'atap' peradilan, pemilihan presiden langsung, sampai soal parlemen bikameral. Para pakar hukum tata negara mengemukakan pendapat dalam berbagai forum, kolom di surat kabar, maupun tulisan di jurnal ilmiah. Penelitian PSHK pada tahun 2000 menyimpulkan bahwa pandangan-pandangan mengenai parlemen

bikameral yang banyak dikemukakan pada saat itu dilandaskan pada tiga alasan. Pertama, kebutuhan dalam membenahan sistem ketatanegaraan yang berkaitan dengan supremasi MPR dan adanya anggota-anggota yang tidak dipilih dan tidak efektif (utusan golongan dan utusan daerah). Kedua, kebutuhan untuk mengakomodasikan masyarakat daerah secara struktural. Ketiga, kebutuhan Indonesia saat ini untuk menerapkan sistem checks and balances dan mendorong demokratisasi.⁴

Pembicaraan mengenai DPD sudah dimulai sejak amandemen kedua pada tahun 2000. Pandangan pro dan kontra dari fraksi-fraksi pun bermunculan. Kebanyakan fraksi yang tidak sepekat menunjuk pada kekuatiran akan perpecahan bangsa karena sistem bikameralisme merujuk pada sistem yang kerap diterapkan oleh negara-negara federal. Sebagian fraksi lainnya menyoroti pentingnya ada lembaga yang berdampingan dengan DPR dalam menjalankan fungsi perwakilan rakyat.⁵ Kekhawatiran ini ditambah dengan kenyataan bahwa referensi mengenai penerapan dewan yang mewakili daerah di Indonesia pun hanya satu, yaitu Senat, yang ada pada saat diterapkannya Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS 1949). Acuan ini semakin menguatkan pandangan bahwa bikameral yang kuat identik dengan negara federal.

Menarik untuk dicatat, ketakutan yang berlebihan akan perpecahan

⁴ Ibid., hlm. 35-36. Lihat juga antara lain Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dan PAH I BP MPR RI, "Usul Perubahan UUD 45 Di Bidang Politik," berdasarkan hasil seminar yang diselenggarakan oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia bekerja sama dengan PAH I BP MPR, Jakarta, April 2000, serta notulensi-notulensi rapat PAH I BP MPR dan MPR.

⁵ Lihat Pandangan Umum Fraksi-Fraksi yang disampaikan dalam Sidang Paripurna MPR tanggal 10 Agustus 2000.

bangsa masih saja muncul bahkan ketika Pasal 22D UUD yang menentukan keberadaan DPD sudah ditetapkan pada tahun 2001. Anggota Badan Pekerja MPR (periode 1999-2004) dari Utusan Golongan Sudijarto misalnya, dalam sebuah forum yang diadakan pada bulan Maret 2002 menyatakan, mengubah sistem perwakilan yang selama ini ada dari sistem unikameral menjadi bikameral berpotensi menghancurkan negara bangsa.⁶ Pada saat itu, ia masih berpendapat, Pasal 22D akan gugur dalam amandemen berikutnya tahun 2002 karena Pasal 2 (1) UUD tentang Struktur MPR belum berubah.⁷

Fakta bahwa sebagian besar anggota MPR yang membahas kelahiran DPD adalah anggota DPR juga berkontribusi terhadap penolakan sistem bikameral. Dapat dimaklumi, walaupun tidak serta merta dapat dibenarkan, kehadiran sebuah lembaga baru yang akan menjadi 'pesaing' dalam hal relasi politik akan ditolak oleh lembaga yang sudah ada. Maka, di tengah kontroversi kehadirannya sekitar tahun 2000 sampai 2002 itu, keberadaan DPD yang termuat dalam beberapa pasal dalam UUD di desain secara limitatif. Tampaknya, ada kompromi-kompromi politik yang harus diambil karena perbedaan pendapat yang begitu besar. Dikatakan dalam Pasal 22D UUD :

1. DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat

(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.

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 perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan

⁶ "Sistem Bikameral Berpotensi Hancurkan Bangsa", Kompas, 4 Maret 2002

⁷ Ibid

untuk ditindaklanjuti.

Seluruh ketentuan ini lantas diperjelas dalam UU 22/2003. Tidak banyak yang kemudian bisa digali dari proses pembahasan UU 22/2003, sebab dalam pembahasan, anggota Pansus DPR berargumen bahwa mereka tidak bisa melangkahi konstitusi. Pada saat itu, PSHK dan Koalisi Organisasi Non-Pemerintah (Ornop) untuk Perubahan UU Politik menyarankan, walau tentu konstitusi tidak bisa dilanggar, paling tidak dibuat berbagai prosedur yang dapat menguatkan keberadaan DPD.⁸

Misalnya dalam hal teknis penyampaian masukan dari DPD dan keterbukaan dalam pembahasan masukan. Dengan begitu, harapannya, perdebatan bisa dibawa ke ruang publik sehingga kerja DPD bisa terlihat jelas dan eksistensi DPD dapat dilihat dengan jelas. Namun usul ini tidak sepenuhnya diterima. Sebuah hasil yang sepatutnya diduga, karena pembahas UU 22/2003 adalah sebuah lembaga yang eksistensinya bisa berkurang bila DPD terlalu kuat.

Dikatakan, Indonesia saat ini menerapkan bikameral lemah atau 'weak bicameralism' atau 'soft bicameralism'. Betulkah demikian? Yang terlupakan dalam argumen

ini adalah bahwa konsep bikameral sendiri sebenarnya tidak diterapkan.⁹

Kata kunci dalam parlemen bikameral adalah 'kompetisi' antara dewan tinggi dan dewan rendah. Kompetisi ini justru yang didorong untuk memunculkan checks and balances di dalam parlemen itu sendiri. Sebab kebutuhan akan adanya dua dewan dalam satu lembaga perwakilan adalah untuk mewakili konstituensi yang berbeda sehingga terjadi proses deliberasi yang lebih baik.¹⁰ Karena itu pula, biasanya wewenangnya dibuat sedemikian rupa sehingga ada kelebihan dan kekurangan yang didisain berbeda di antara keduanya. Dengan begitu, dapat terjadi proses yang membatasi kewenangan yang berlebihan dari suatu lembaga politik.

Soalnya, DPD tidaklah mempunyai 'kekuatan konstitusional' untuk berkompetisi. Karena DPD sesungguhnya tidak mempunyai wewenang sampai pada tingkat pengambil keputusan, termasuk dalam proses legislasi. Seluruh 'wewenang' DPD hanya sampai pada tingkat memberikan pertimbangan. Kalaupun ia dapat mengajukan rancangan undang-undang, kekuatannya pun tidak mutlak karena Pasal 20 ayat (1)

⁸ PSHK dan Koalisi Ornop untuk Perubahan UU Politik (disusun oleh Bivitri Susanti, Erni Setyowati, Reny Rawasita dan Ronald Rofiandri). Kritik dan Rancangan Alternatif RUU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bahan Advokasi RUU Susduk, 2003.

⁹ Lihat juga Bivitri Susanti, "Lembaga Perwakilan Rakyat Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan: Isi dan Implikasi UU Susduk dan Cermin Carut Marutnya Konstitusi," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Edisi 20 (2003).

¹⁰ Dalam berbagai ulasan mengenai praktek demokrasi modern, dikatakan bahwa ada dua model parlemen bikameral yang berkembang dalam praktek ketatanegaraan di dunia. Pertama, model Westminster (Inggris), di mana lower house (house of commons) muncul sebagai evolusi untuk menyeimbangkan kedudukan parlemen di sana, yang pada awalnya hanya terdiri dari para bangsawan (house of lords). Semangat untuk memperkuat demokrasi perwakilan bagi semua rakyat menumbuhkan model ini. Kedua, model bikameral Amerika Serikat di mana kamar kedua muncul sebagai kompromi politik dalam pembentukan negara federal. Negara-negara bagian yang kecil menginginkan representasi yang lebih kuat dengan adanya kamar pertama yang mewakili wilayah dengan jumlah anggota yang sama untuk tiap negara bagian, tanpa memperhitungkan luas wilayah dan jumlah penduduknya. Mengenai kedua model ini dan sejarahnya, lihat antara lain: Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, 2nd ed. (New York: New York University Press, 1997); Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press, 1998).

dan (2) UUD sudah jelas menyatakan bahwa kekuasaan legislasi ada pada DPR; dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.¹¹

Terlihat jelas, pengambilan keputusan mengenai legislasi hanya dilakukan oleh DPR dan presiden. DPD dapat ikut membahas, tetapi tidak untuk mengambil keputusan. Demikian pula dalam hal mengusulkan rancangan undang-undang. Tata Tertib DPR kemudian memang mengatur adanya pembahasan terhadap rancangan undang-undang usulan DPD, tetapi komisi terkait di DPR dan Badan Legislatif DPR bisa menolak rancangan tersebut dan tidak diwajibkan untuk menerimanya.¹²

Begitu pula dalam konteks fungsi pengawasan, DPD hanya memberikan pertimbangan, yang selanjutnya akan ditindaklanjuti oleh DPR melalui tiga hak kelembagaan DPR, yaitu hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat (Pasal 27 UU 22/2003). Jadi, apakah dengan begitu DPD dapat dikatakan memiliki fungsi legislasi? Dari jabaran di atas, jelas bahwa DPD hanya mempunyai wewenang memberikan pertimbangan. Fungsi legislasi, semestinya diartikan sebagai fungsi yang utuh untuk melahirkan undang-undang. Dalam konteks DPD, hal ini justru yang tidak dimilikinya.

C. PERAN IDEAL DPD DALAM PROSES LEGISLASI

Seperti dikatakan di atas, kedua dewan dalam suatu parlemen bikameral biasanya mempunyai 'kedudukan' yang setara, namun 'wewenang' yang berbeda, sehingga dapat melahirkan mekanisme kompetisi yang sehat.¹³

Rincian wewenang biasanya kemudian dijabarkan pada subjek undang-undang dan pelaksanaan fungsi lainnya (pengawasan dan anggaran). Rincian ini umumnya didasarkan pada basis pemilihannya dan jumlah anggotanya atau kekuatan politiknya. Misalnya, dalam parlemen Amerika Serikat, undang-undang yang berkaitan dengan pajak hanya dapat diajukan oleh House of Representatives, namun Senate memiliki wewenang untuk menyetujui perjanjian-perjanjian internasional dan menyetujui nominasi kandidat presiden.¹⁴

Dalam penelitian yang pernah dilakukan oleh PSHK pada tahun 2000, dengan melihat kondisi sosial dan politik Indonesia pada saat itu, dirumuskan beberapa rekomendasi konkrit dalam membentuk parlemen bikameral yang efektif.¹⁵ Studi tersebut secara mendasar merekomendasikan agar pembahasan rancangan undang-

¹¹) Perlu diingat, perubahan Pasal 20 tersebut dilakukan sebelum perubahan Pasal 22D, yaitu pada tahun 1999.

¹²) Peraturan tata tertib DPR tidak secara eksplisit menyatakan bahwa RUU yang diusulkan harus dibahas dan disetujui. Lihat, Pasal 132 ayat (5) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

¹³) Lihat juga Frank Feulner, "Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia," *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 8 Tahun III, Maret 2005: 23-40. Dalam artikel tersebut, wewenang yang berbeda itu dikategorikan sebagai 'simetris' dan 'asimetris'.

¹⁴) Outline of U.S. Government, (Office of International Information Programs, United States Department of State, 2000), hlm. 72.

¹⁵) Catatan 15Bivitri Susanti, dkk, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia* (Jakarta: PSHK,

undang dilakukan oleh kedua dewan secara bergantian (navette atau shuttle system), apabila suatu RUU disetujui oleh suatu kamar, maka akan dibahas oleh kamar lainnya. Apabila tidak tercapai kesepakatan antara DPR dan DPD untuk menyetujui suatu rancangan undang-undang, maka dibentuk suatu komite gabungan dari DPR dan DPD. Berbeda dengan 'sidang gabungan', komite gabungan hanya merupakan perwakilan dari masing-masing dewan. Komite ini bertugas mencari jalan keluar dari ketidaksetujuan di antara kedua dewan. Setelah tercapai kesepakatan, masing-masing anggota komite menawarkannya kepada kedua kamar untuk mendapatkan persetujuan.

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden harus diajukan melalui DPR. Presiden memiliki kewenangan eksklusif untuk mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pembentukan departemen dan institusi-institusi pemerintahan, hal-hal yang berkaitan dengan pegawai negeri; serta anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).

Dalam beberapa hal, DPR dan DPD akan bersidang bersama atau bisa disebut sebagai 'sidang gabungan'. Dalam konteks legislasi, selain prosedur legislasi yang sudah dibahas di atas, sidang gabungan mempunyai kewenangan khusus untuk menolak veto presiden. Mekanismenya, setelah suatu rancangan undang-undang disetujui oleh DPR dan DPD, rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada presiden untuk

disahkan. Presiden memiliki hak veto untuk menolak rancangan undang-undang tersebut. Namun sidang gabungan antara DPR dan DPD dapat menolak veto tersebut. Sementara itu, diperlukan juga mekanisme yang memungkinkan pengundangan rancangan undang-undang secara otomatis tanpa tandatangan presiden apabila presiden dalam batas waktu tertentu tidak menandatangani atau memveto suatu rancangan undang-undang. Dalam situasi seperti ini, rancangan undang-undang tersebut akan tetap menjadi undang-undang, namun diberi catatan bahwa undang-undang tersebut diundangkan tanpa ditandatangani oleh presiden.

D. MEMANFAATKAN RUANG GERAK YANG SEMPIT

Gambaran di atas, tentu saja, adalah gambaran yang ideal untuk sebuah parlemen bikameral yang efektif. Namun potret senyatanya adalah sebuah DPD yang hanya merupakan pemberi masukan kepada DPR. Ada peran penting lembaga perwakilan yang perlu diingat pada titik ini. Sebuah peran yang menjadi alasan penyebab (rationale) lahirnya "lembaga perwakilan", yaitu peran untuk menjembatani berbagai kepentingan dalam masyarakat. Bila secara konstitusional peran ini sudah dipagari dengan tidak memberikan wewenang pengambilan keputusan dalam proses legislasi, pengawasan, dan anggaran, maka perlu diambil langkah-langkah strategis untuk menyasiasi ruang

gerak yang sempit ini. Bagian ini akan memeriksa ketentuan yang ada untuk mengidentifikasi peluang dalam memaksimalkan peran legislasi DPD.

Pasal 22D UUD pada dasarnya memberikan tiga peran kepada DPD dalam hal legislasi. Pertama, peran sebagai pengusul rancangan undang-undang dengan subjek tertentu yang berkaitan dengan daerah. Kedua, peran sebagai peserta pembahasan rancangan undang-undang dengan subjek tertentu yang berkaitan dengan daerah, tanpa ikut mengambil keputusan. Ketiga, peran sebagai pemberi pertimbangan bagi rancangan undang-undang yang berkaitan dengan topik-topik yang menjadi 'urusan pemerintah pusat' namun berkaitan dengan daerah, yaitu APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004) Pasal 10, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama merupakan wewenang pemerintah pusat.

Masing-masing peran ini akan dipelajari di bawah, dengan kerangka mekanisme pembahasan rancangan undang-undang di DPR yang berlaku sekarang, berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004) dan Tata Tertib DPR. Dalam mekanisme ini, ada dua tingkat pembahasan. Pembahasan tingkat pertama diadakan dalam rapat komisi, rapat Badan Legislasi (Baleg) ataupun Panitia Khusus (Pansus). Sedangkan pembahasan tingkat dua diadakan

dalam Sidang Paripurna DPR untuk menyetujui rancangan undang-undang tersebut. Setelah disetujui dalam rapat paripurna, sebuah rancangan undang-undang akan dikirimkan kepada Sekretariat Negara untuk ditandatangani oleh presiden, diberi nomor, dan diundangkan.

1. Peran DPD Sebagai Pengusul Rancangan Undang-Undang

Dinyatakan dalam Pasal 42 UU 22/2003 bahwa DPD mengusulkan 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, kepada DPR. Selanjutnya, dikatakan dalam pasal yang sama, DPR akan mengundang DPD untuk membahas sesuai Tata Tertib DPR, sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dengan pemerintah.

Pasal ini seakan menegaskan bahwa fungsi legislasi sepenuhnya ada pada DPR, bukan DPD. Ketika DPD diberi wewenang untuk mengusulkan rancangan undang-undang, wewenang inipun diletakkan sebelum pembahasan bersama dengan pemerintah dimulai (lihat bagan 1). Nantinya, seakan-akan rancangan undang-undang yang diusulkan DPD sebagai suatu lembaga sama dengan rancangan undang-undang usul inisiatif DPR yang diusulkan oleh suatu alat kelengkapan DPR (Badan

Legislasi, Komisi atau Gabungan Komisi) atau tujuh belas orang anggota DPR.

Tata Tertib DPR selanjutnya menegaskan, untuk mengajukan sebuah rancangan undang-undang, pimpinan DPD menyampaikan kepada ketua DPR, rancangan undang-undang beserta naskah akademisnya. Apabila tidak ada naskah akademisnya, maka cukup menyampaikan keterangan atau penjelasannya. Dalam Sidang Paripurna berikutnya setelah RUU diterima oleh DPR, ketua rapat menyampaikan kepada anggota tentang masuknya RUU dari DPD dan DPR akan menugaskan Balegatau Komisi untuk membahas RUU tersebut bersama DPD. Paling lambat lima belas hari sejak ditugaskan, Komisi atau Baleg yang telah ditunjuk mengundang alat kelengkapan DPD untuk membahas RUU tersebut.

2. Peran DPD Sebagai Peserta Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Peran DPD sebagai 'peserta pembahas' rancangan undang-undang dinyatakan dalam Pasal 43 UU No. 22/2003. Apabila ada 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, DPR akan berinisiatif untuk mengundang

DPD pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Pandangan, pendapat, dan tanggapan DPD dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Sama halnya dengan perannya untuk mengusulkan rancangan undang-undang, untuk perannya yang satu ini, DPD juga tidak mempunyai peran yang penting. Pandangan dari DPD yang didapatkan oleh DPR selama pembahasan, di atas kertas, sifatnya akan sama dengan pandangan yang didapatkan dari fraksi-fraksi di dalam DPR.

3. Peran DPD Sebagai Pemberi Pertimbangan Atas Rancangan Undang-Undang

Dalam hal memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang, Pasal 44 UU 22/2003 telah mengatur bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dalam bentuk tertulis. Pertimbangan tertulis diberikan sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah dan akan menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.

4. Peran DPD dalam Perencanaan Legislasi

Berdasarkan UU 10/2004, ada satu tahap penting dalam proses

legislasi, yaitu proses perencanaan, yang dibuat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas, Pasal 15 ayat (1) UU 10/2004). Namun sekali lagi DPR 'luput' memperhitungkan keberadaan DPD dalam proses perencanaan legislasi.

Dikatakan dalam Pasal 16 ayat (1) UU 10/2004 bahwa penyusunan Prolegnas dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini Badan Legislasi. Sementara itu, dalam Pasal 17 ayat (1) UU 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR, presiden, maupun DPD disusun berdasarkan Prolegnas. Pasal ini merupakan ketentuan mengenai tahap pembentukan undang-undang. Sedangkan dalam tahap perencanaan yang diatur dalam Pasal 15 dan 16, keterlibatan DPD tidak diatur. Pasal 17 ayat (3) UU 10/2004 selanjutnya menyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, DPR atau presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Namun peluang penambahan pengusulan RUU ini tidak diberikan kepada DPD.¹⁶

Padahal wewenang DPD untuk mengajukan 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) jelas diakui dalam Pasal 22D ayat (1) UUD dan Pasal 42 ayat (1) UU 22/2003. Apabila DPD tidak dilibatkan dari awal, maka akan sulit untuk memasukkan rencana yang dibuat DPD mengenai rancangan undang-undang yang mungkin diusulkannya. Biasanya dalam praktek hanya diperbolehkan penambahan 10%-15% topik baru dari jumlah daftar RUU dalam Prolegnas. Alhasil, bisa jadi usulan-usulan RUU dari DPD akan sulit untuk diterima karena tidak sesuai dengan Prolegnas.¹⁷

Meski konstruksi UU 10/2004 dalam hal Prolegnas ini nyata mengabaikan keberadaan DPD, Baleg DPR sebagai lembaga yang diserahi tanggung jawab untuk menyusun Prolegnas dalam proses penyusunan Prolegnas pada November 2004 sampai Februari 2005 lalu tetap mengundang DPD untuk memberikan masukan. Pada akhirnya, sebagian masukan DPD diterima, namun Prolegnas yang dihasilkan Baleg itu masih mendapatkan kritik keras dari DPD karena dianggap tidak mengikutsertakan DPD.¹⁸ Dalam masukannya yang diberikan secara resmi kepada Baleg DPR, DPD juga pernah menegaskan posisinya untuk diikutsertakan dalam perencanaan legislasi. Dikatakan:

¹⁶) Lihat juga PSHK, "Masukan PSHK Untuk Badan Legislasi DPR Dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional," 11 November 2004.

¹⁷) Bivitri Susanti dkk, "Menggugat Prioritas Legislasi DPR: Catatan PSHK untuk Masa Sidang DPR 2003-2004," Laporan Penelitian yang disampaikan dalam Diskusi "Menggugat Prioritas Legislasi DPR," Hotel Indonesia, Jakarta, 2 September 2003.

¹⁸) DPD Pertanyakan Status Hukum Prolegnas, "Suara Pembaruan, 2 Februari 2005; "DPD Tak Akui Prolegnas DPR, Kompas, 3 Februari 2005

"Oleh karena itu, inisiatif dari Badan Legislasi DPR untuk mengundang DPD merupakan hal yang baik dan patut dihargai. Namun DPD juga sangat mendorong agar UU No. 10 Tahun 2004 ini segera diubah agar memasukkan DPD dalam proses perencanaan serta membuka kemungkinan penambahan RUU dalam masa persiapan pembentukan undang-undang, agar sesuai dengan ketentuan dalam UUD.¹⁹

5. Peluang dan Strategi

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

Dalam konteks tersebut, paling tidak ada dua peluang yang bisa dimanfaatkan. Pertama, keberadaan naskah akademik dalam pengusulan rancangan undang-undang oleh DPD. Naskah akademik memang tidak diwajibkan dalam UU 10/2004. Namun sebagaimana disinggung di

atas, Tata Tertib DPR mensyaratkan adanya naskah akademik atau penjelasan untuk disertai dengan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD kepada DPR. Naskah akademik ini dapat dilihat manfaatnya dari dua aspek.

Dari aspek proses, pembuatan naskah akademik dapat digunakan untuk lebih banyak mendapatkan pandangan masyarakat, dengan memaksimalkan peran DPD sebagai lembaga perwakilan yang mempunyai basis konstituensi yang 'lebih jelas' dalam hal wilayah, yaitu wilayah provinsi. Hal ini juga sejalan dengan Pasal 53 UU 10/2004 yang menyatakan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Apabila DPD memaksimalkan unsur partisipasi publik dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang, DPD dapat dilihat sebagai lembaga yang mampu menjadi fasilitator bagi partisipasi masyarakat, yang selama ini didambakan.

Anggota DPD dapat menggunakan kesempatan kunjungan kerja untuk menggali masukan ini. Bukan hanya melalui seminar atau diskusi publik. Melainkan dengan memperbanyak dialog dan kunjungan langsung kepada pemangku kepentingan (stakeholders) rancangan undang-undang dimaksud. Untuk itu semua, dibutuhkan prosedur standar penyusunan naskah akademik oleh DPD. Sebagai gambaran, untuk dapat memaksimalkan naskah akademik ini, sejak awal perlu ada analisis

¹⁹⁾ Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, "Usulan DPD kepada Badan Legislasi DPR untuk Program Legislasi Nasional," tanpa tanggal.

pemangku kepentingan: apa masalah sosial yang dituju oleh rancangan undang-undang dimaksud dan siapa saja yang terkait dengan masalah tersebut. Yang dimaksud dengan pemangku kepentingan di sini tidak hanya aparat birokrasi dan universitas. Yang lebih penting lagi adalah kelompok masyarakat yang akan terkena dampak dari implementasi undang-undang itu nantinya. Lantas masukan dan kritik yang didapat pun harus diolah dengan baik, termasuk memberikan respon yang disertai argumentasi apabila masukan dan kritik yang diberikan dianggap tidak relevan atau tidak perlu dimasukkan dalam rancangan undang-undang tersebut.

Dari aspek substansi, adanya naskah akademik akan sangat membantu DPD dalam memperjuangkan substansi yang dianggap pokok dan perlu masuk dalam rancangan undang-undang. Naskah akademik juga akan membantu dalam hal pembuatan DIM sebagai alat pembahas dengan DPR. Memang hasilnya nanti akan banyak tergantung pada keputusan yang diambil DPR dan pemerintah sesuai Pasal 20 UUD. Meski begitu, paling tidak DPD akan dapat mempergunakan metode-metode hubungan masyarakat (humas atau public relation) untuk terus mengkomunikasikan diskusi yang terjadi selama pembahasan dengan DPR. Perlu ada transparansi yang baik serta kemampuan humas yang baik. Dengan demikian, perdebatan juga dibawa ke ruang publik. Masyarakat kemudian dapat menilai

sendiri seberapa maksimal DPD telah memperjuangkan kepentingan masyarakat dan seberapa responsif DPR terhadap masukan yang diberikan oleh DPD. Dengan asumsi, DPD telah mendapat simpati masyarakat karena proses penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang yang partisipatif.

Peluang kedua, terkait pula dengan yang pertama, DPD sebagai lembaga baru perlu memaksimalkan pengembangan kapasitas kelembagaannya. Pemanfaatan momen penyusunan naskah akademik niscaya tidak akan dapat optimal jika tidak ada prosedur dan dukungan kelembagaan yang memadai. DPD sebagai lembaga yang baru di Senayan menjadi suatu peluang tersendiri. Banyak perhatian, tenaga, pemikiran, dan sumber daya, yang mungkin dimobilisasi untuk membangun kapasitas DPD. Bahkan, kelemahan organisasi dan manajemen di DPR, bila memang dapat diidentifikasi, akan menjadi masukan yang baik bagi pembentukan kapasitas kelembagaan DPD.

Hal penting yang perlu dilihat pertama kali adalah perlunya institusi pendukung berupa perancang profesional serta tim peneliti. Idealnya, DPD nantinya tidak lagi akan membahas secara rinci kata-kata, titik-koma, pasal per pasal, untuk setiap rancangan undang-undang. Perlu ada sekelompok tenaga perancang dan tim peneliti yang diorganisasikan secara profesional di bawah DPD. Sebagai perbandingan, dengan mempelajari kelemahannya, adalah staf perancang

yang ada di bawah Asisten I Sekretaris Jenderal DPR dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) DPR. Memang ada beberapa kritik terhadap keberadaan staf perancang dan P3I yang belum dimanfaatkan secara maksimal oleh anggota DPR.²⁰ Untuk itu, DPD nantinya tidak hanya perlu membuat organisasinya, tetapi juga membuat prosedur yang efektif agar asistensi dari staf perancang ini dapat maksimal. Staf inilah yang nantinya harus dapat membantu anggota DPD dalam melakukan analisis pemangku kepentingan, pemetaan masalah sosial yang akan diatur dalam suatu rancangan undang-undang, sampai dengan menggali, mengolah, dan merespon masukan yang didapat dari masyarakat dalam berbagai dialog yang dilakukan oleh anggota DPD.

Yang sama pentingnya adalah pembuatan mekanisme pembahasan yang jelas dan transparan. Walaupun peraturan perundang-undangan tidak menentukan jangka waktu untuk membahas suatu rancangan undang-undang, akan baik bila DPD membuat ukuran-ukuran yang jelas dalam pembahasan rancangan undang-undang. Sebagai sebuah proses politik, tentunya pembahasan rancangan undang-undang tidak akan dapat dibatasi secara ketat dari segi waktu. Namun patokan lama pembahasan yang jelas akan membuat akuntabilitas DPD lebih baik. Tentu saja perpanjangan waktu pembahasan sangat dimungkinkan

demikian menghasilkan substansi rancangan undang-undang yang lebih baik. Akan tetapi untuk dapat mempertanggungjawabkan perlu ada penjelasan kepada publik mengenai alasannya, sebagai bentuk pertanggungjawaban DPD yang dalam operasional menggunakan uang publik pembayar pajak.

Secara umum, prosedur yang jelas dan terukur untuk membahas suatu rancangan undang-undang termasuk naskah akademiknya untuk diusulkan kepada DPR, prosedur pembahasan dengan DPR, serta prosedur dalam memberikan pertimbangan kepada DPR, sangat diperlukan bagi DPD. Suatu prosedur yang baik yang telah dilakukan oleh DPD adalah pembuatan mekanisme yang rinci dan terukur mengenai pedoman pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu. Wewenang DPD dalam Pasal 46 UU 22/2003 ini diturunkan menjadi Keputusan DPD No.2/DPD/2005 tentang Pedoman Pengawasan DPD RI Atas Pelaksanaan Undang-Undang Tertentu. Di dalam keputusan ini dimuat: ruang lingkup, objek, dan macam pengawasan, asas dan kerangka peraturan perundang-undangan, mekanisme pengawasan, tindak lanjut hasil pengawasan, norma pengawasan, serta laporan.

Model sistematisasi wewenang pengawasan ini dapat digunakan untuk membuat prosedur standar dalam (i) pengusulan rancangan undang-undang tertentu; (ii)

²⁰ Stephen Sherlock, *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi*, A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (Canberra: Center for Democratic Institutions, 2003), hlm. 24-25. Lihat juga: Bivitri Susanti, dkk, "Catatan Kinerja Legislasi DPR 1999-2004," Catatan PSHK mengenai Kinerja Legislasi DPR, dipresentasikan pada tanggal 30 September 2003 di S. Widjojo Centre, Jakarta.

pembahasan rancangan-undang-undang tertentu; dan (iii) pemberian pertimbangan untuk rancangan undang-undang tertentu. Beberapa hal penting yang perlu dimuat dalam standar prosedur, yang mungkin saja dibuat dalam bentuk Keputusan DPD sebagaimana untuk mekanisme pengawasan ini, adalah:

1. Prosedur internal penyetujuan suatu masalah sosial yang akan dibuat menjadi usulan rancangan undang-undang. Hal ini merupakan aspek kelembagaan yang penting mengingat keberagaman anggota DPD sendiri. Yang perlu diingat adalah pentingnya menyepakati bukan hanya judul rancangan undang-undang, tetapi juga topik dan tujuan pengaturannya. Perhatian hanya pada judul seringkali mengecoh pembahasan substansi.
2. Pembentukan tim yang membahas dan menyusun naskah akademik dan rancangan undang-undang, yang terdiri dari staf sekretariat DPD (perancang dan peneliti), serta sekelompok anggota DPD sendiri yang akan mengawasi kerja tim penyusun. Tim penyusun ini bertugas melakukan riset, upaya menggali masukan masyarakat, serta menyusun hasil riset dan masukan menjadi naskah akademis dan rancangan undang-undang.
3. Prosedur internal untuk mengawasi kerja tim penyusun agar sesuai dengan tujuan yang disepakati bersama.
4. Mekanisme standar penyusunan naskah akademis dan rancangan undang-undang yang terdiri dari:
 - a. Identifikasi pemangku kepentingan rancangan undang-undang dimaksud, baik di tingkat daerah maupun pusat.
 - b. Pengundangan para pemangku kepentingan tersebut untuk memberikan masukan tertulis dalam jangka waktu yang cukup untuk membuat masukan yang berkualitas, misalnya dalam waktu satu bulan. Sebab, waktu yang terlalu singkat juga tidak akan efektif untuk mendapatkan masukan yang substansial.
 - c. Pengundangan para pemangku kepentingan untuk berdiskusi secara langsung dengan tim penyusun dengan jadwal yang jelas dan terbuka.
 - d. Penyebarluasan gagasan pokok rancangan undang-undang dimaksud kepada seluruh anggota DPD untuk mendapatkan masukan ketika melakukan kunjungan kerja. Bila mungkin, tim penyusun juga membuatkan bahan simulasi atau pertanyaan kunci yang akan memudahkan anggota DPD mengkomunikasikan gagasannya kepada masyarakat luas dan mendapatkan masukan yang substansial. Pembahasan juga sebaiknya dilakukan dalam

bentuk diskusi-diskusi kecil yang terarah dengan fasilitator diskusi yang mengacu pada keluaran (output) yang direncanakan, bukan sekadar agenda acara. Pendekatan semacam ini akan lebih efektif daripada mengadakan seminar biasa dengan satu-dua orang pembicara dan curah pendapat dari para peserta dalam waktu yang singkat.

- e. Tim penyusun mengkoleksi dan memilah masukan dari masyarakat yang didapat dari para pemangku kepentingan. Untuk bahan-bahan yang dianggap tidak relevan atau tidak dapat dimasukkan dalam rancangan undang-undang dimaksud, dibuatkan surat jawaban disertai alasan penolakannya.
5. Keterbukaan mekanisme pembahasan (atau pemberian pertimbangan) kepada DPR, yang mencakup:
- a. Akses masyarakat terhadap naskah pengusulan, pembahasan, atau pertimbangan tertulis DPD kepada DPR. Naskah-naskah ini dapat ditampilkan dalam situs internet DPD maupun media lainnya yang tersedia, termasuk pada kantor-kantor konstituensi anggota DPD di provinsi-provinsi.
 - b. Informasi DPD kepada publik, melalui konferensi pers atau diskusi, mengenai kemajuan

pembahasan dimaksud. Termasuk dalam upaya ini adalah penyebarluasan kemajuan tersebut melalui kunjungan kerja anggota.

6. Pemberian Laporan akhir kepada publik, yang isinya proses pembahasan dengan DPR, termasuk sejauh mana DPR dan pemerintah merespon pemikiran yang disampaikan DPD. Pemberian laporan akhir ini dilakukan secara tertulis dan dapat disebarluaskan melalui situs internet, konferensi pers, serta dalam dialog-dialog ataupun diskusi yang dilaksanakan selama kunjungan kerja.

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

F. PENUTUP

Tulisan singkat ini beranjak dari

mempersoalkan kembali keberadaan DPD sebagai bagian dari parlemen bikameral. Hal ini perlu dilakukan karena ternyata sulit untuk memulai argumen mengenai peran ideal DPD dalam proses legislasi karena DPD memang jauh dari ideal lembaga perwakilan. Tulisan ini berasumsi bahwa DPD sesungguhnya bukan bagian dari parlemen bikameral. Malah sebenarnya UUD hasil amandemen belum menerapkan bikameral, karena DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi lembaga perwakilan.

Sudah digariskan dalam konstitusi, wewenang DPD yang hanya memberikan pertimbangan dalam keseluruhan fungsi lembaga perwakilan: legislasi, pengawasan, dan anggaran (budgeter). Sedangkan keseluruhan pengambilan keputusan dilakukan oleh DPR.

Namun bagaimanapun, DPD perlu lebih cerdas dalam memanfaatkan peluang-peluang dalam keterbatasan ini. Kenyataan bahwa keanggotaan DPD terdiri dari wakil-wakil yang

dipilih langsung tanpa melalui partai, dapat dilihat sebagai suatu peluang. Juga dapat dilihat sebagai peluang, sumber daya yang dimiliki oleh DPD, baik dalam hal dukungan dana, maupun dukungan kelembagaan. Namun untuk itu semua, diperlukan strategi yang matang serta kelihaihan dalam menggunakan jalur-jalur komunikasi dengan publik dalam menunjukkan kinerjanya. Semua ini harus dilakukan sebagai bagian dari upaya membangun sistem bikameral yang efektif di masa yang akan datang, dengan dua dewan yang memiliki kekuatan setara sehingga dapat berkompetisi dan menghasilkan sistem checks and balances.

Daftar Pustaka

Arinanto, Satya. *Agar DPD Tak Sekadar 'Staf Ahli DPR'*. Kompas, 6 Oktober 2004.

Asosiasi Ilmu Politik Indonesia dan PAH I Badan Pekerja MPR-RI. *Usul Perubahan UUD 45 Di Bidang Politik*. Hasil seminar yang diselenggarakan oleh Asosiasi Ilmu Politik Indonesia bekerja sama dengan PAH I BP MPR, Jakarta, April 2000.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. *Usulan DPD kepada Badan Legislasi DPR untuk Program Legislasi Nasional*. Tanpa tanggal, 2004.

Feulner, Frank. *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia*. Jurnal Hukum Jentera. Edisi 8 Tahun III, Maret 2005: 23-40.

Katharina, Riris. *Mekanisme Kerja DPD dan DPR Dalam Bidang Legislasi*. <<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=bad33b05e44bd8bf51b0463f7cff9245&docid=tpakar>>, dikutip 8 Agustus 2005.

Lijphart, Arend, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 1998.

PSHK dan Koalisi Ornop untuk Perubahan UU Politik (disusun oleh Bivitri Susanti, Erni Setyowati, Reny Rawasita dan Ronald Rofiandri). *Kritik dan Rancangan Alternatif RUU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD*. Bahan Advokasi RUU Susduk, 2003.

PSHK. *Masukan PSHK Untuk Badan Legislasi DPR Dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional*. Masukan yang disampaikan kepada Badan Legislasi DPR pada 11 November 2004.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*, 2nd ed. New York: New York University Press, 1997.

Setyowati, Erni, dkk. *Panduan Pemantauan Proses Legislasi*. Jakarta: PSHK, 2005.

Sherlock, Stephen. *Struggling to Change: The Indonesian Parliament in an Era of Reformasi, A report on the structure and operation of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)*. Canberra: Center for Democratic Institutions, 2003.

Susanti, Bivitri. *Lembaga Perwakilan Rakyat Trikameral, Supremasi DPR dan Sempitnya Ruang Demokrasi Perwakilan: Isi dan Implikasi UU Susduk dan Cermin Carut Marutnya Konstitusi*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Edisi 20 (2003).

Susanti, Bivitri dkk. *Catatan Kinerja Legislasi DPR 1999-2004*. Catatan PSHK mengenai Kinerja Legislasi DPR, dipresentasikan pada tanggal 30 September 2003 di S. Widjojo Centre, Jakarta.

Susanti, Bivitri dkk. *Menggugat Prioritas Legislasi DPR: Catatan PSHK untuk Masa Sidang DPR 2003-2004*. Laporan Penelitian yang disampaikan dalam Diskusi "Menggugat Prioritas Legislasi DPR," Hotel Indonesia, Jakarta, 2 September 2003.

Susanti, Bivitri dkk. *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: PSHK, 2000.

The Habibie Center. *Sumbang Saran dari Simposium UUD '45 Pasca Amandemen Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: The Habibie Center, 2004.

United States Department of State. *Outline of U.S. Government*. Office of International Information Programs, United States Department of State, 2000.

Kliping Berita Koran:

DPD Pertanyakan Status Hukum Prolegnas. Suara Pembaruan, 2 Februari 2005.

DPD Tak Akui Prolegnas DPR, Kompas, 3 Februari 2005.

Presiden Hanya Pidato di DPR. Kompas, 20 Juli 2005

Sistem Bikameral Berpotensi Hancurkan Bangsa. Kompas, 4 Maret 2002.

Zainal M'arif Pesimis Presiden Akan Hadir. Gatra, 19 Juli 2005.

**REAKTUALISASI FUNGSI PENGAWASAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH
TERHADAP PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM**

Dr. Ridwan, SH., M.Hum.

A. PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, selanjutnya disingkat DPD, adalah lembaga perwakilan daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945). DPD berkedudukan sebagai lembaga negara dan mewakili kepentingan-kepentingan daerah (provinsi), terutama dalam lembaga legislatif. DPD juga berperan membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri.

DPD dibentuk melalui perubahan ketiga terhadap UUD NRI 1945 pada tahun 2001. Berdasarkan Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945, bahwa kedudukan DPD adalah lembaga perwakilan yang mewakili daerah yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum (pemilu). Sementara dalam hal wewenang, ada perbedaan mendasar dengan DPR. Lembaga DPD tidak memiliki wewenang legislasi yang sama sejajar dengan DPR. Wewenang legislasi DPD sangat terbatas.

Gagasan dasar pembentukan DPD adalah untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah di tingkat pusat, di sisi lain agar daerah lebih berperan dalam proses pengambilan keputusan politik yang berkaitan langsung dengan daerah.¹ Dalam pembahasan

pembentukan DPD terdapat fraksi-fraksi di DPR yang menghendaki sistem bikameral yang terbatas (*limited strong bicameral* atau *soft bicameral*), bahwa fungsi legislasi diutamakan di DPR, sedangkan DPD terbatas RUU yang terkait langsung dengan daerah, atau hanya memberikan pertimbangan saja terhadap RUU yang berkaitan langsung dengan daerah. DPD tidak diikuti dalam pembahasan apalagi pengambilan keputusan. Keinginan dari fraksi-fraksi yang menghendaki diterapkannya sistem bikameral yang *strong*, perlahan-lahan surut dalam kompromi amandemen UUD 45. Akhirnya, terbentuklah DPD seperti yang diatur dalam UUD NRI 1945 pada perubahan ketiga.²

Dalam ketentuan UUD NRI (dalam hal ini Pasal 22D dan Pasal 23F), diatur tentang wewenang DPD yaitu:

1. 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 dan daerah.
2. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam

¹ Ridwan. 2009. *Buku Panduan tentang Proses Legislasi*. United Nations Development Programme (UNDP), Jakarta, hlm. 1.

² *Ibid.*, hlm. 1.

dan sumber daya ekonomi lainnya, serta 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. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
4. memberikan pertimbangan terhadap calon anggota Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23F UUD NRI 1945)

Berdasarkan ketentuan Pasal 22D dan Pasal 23F tersebut di atas, secara garis besar wewenang DPR meliputi tiga hal yaitu:

1. bidang legislasi terbatas;
2. bidang pengawasan; dan
3. bidang pertimbangan.

Berdasarkan Pasal 22C UUD NRI, Anggota DPD dipilih dari tiap provinsi melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPD dari tiap

provinsi jumlahnya sama. Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan undang-undang. Sebagaimana pada saat ini, susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat UU MD3. Wewenang DPD tersebut di atas ditegaskan kembali dalam Pasal 248 UU MD3.

Dalam tulisan ini, fokus bahasan tentang DPD yaitu bidang pengawasan sebagai salah satu wewenang atau fungsi DPD. Lebih khusus bidang pengawasan tersebut yaitu pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya ekonomi lainnya. Bahasan bidang pengawasan ini dimaksudkan agar pelaksanaan fungsi DPD lebih berimbang, meskipun pengawasan bidang lainnya belum secara optimal.

B. TURNING POINT: FUNGSI LEGISLASI KE PENGAWASAN DPD

Selama ini yang menonjol adalah persoalan penguatan fungsi legislasi dari DPD dengan maksud agar lebih berimbang dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Fungsi legislasi (pembentukan UU) DPD sesungguhnya sangat terbatas. Pemegang kekuasaan membentuk UU adalah DPR, sedangkan DPD tidak ikut memegang kekuasaan, melainkan

hanya berhak mengajukan dan ikut membahas RUU tertentu. Fungsi legislasi DPD bahkan lebih kecil dibandingkan dengan fungsi legislasi pemerintah (Presiden).

Jika selama ini tampak gencar sosialisasi dan perjuangan untuk memperkuat fungsi legislasi DPD, sementara fungsi pengawasan kurang digaungkan dalam arti aplikasinya, maka sudah saatnya terjadi arus balik (*the turning point*). Dalam konsep *the turning point* dari Fritjof Capra yakni arus balik pemikiran berdasarkan cara pandang sistem atas persoalan kontemporer.³ Berbagai persoalan aktual di masyarakat dan pemerintahan di daerah memerlukan penanganan, seperti persoalan otonomi terutama kinerja keuangan yang terjadi penyimpangan oleh pejabat daerah, pengelolaan SDA, dan tata kelola pendidikan.

Dengan konsep *the turning point* dari Capra tersebut, sejatinya dapat digelorakan arus balik pemaknaan dan realisasi fungsi DPD secara luas dan berimbang dalam cara pandang sistem. Hal tersebut dimaksudkan agar bidang pengawasan oleh DPD dalam berbagai sub-sub pengawasan, seperti sub pengawasan pengelolaan SDA mendapat perhatian yang nyata dan intensif. Selama ini yang menonjol adalah persoalan penguatan fungsi legislasi dari DPD dengan maksud

agar lebih berimbang dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

SDA itu sendiri adalah unsur lingkungan hidup yang terdiri atas sumber daya hayati dan nonhayati yang secara keseluruhan membentuk kesatuan ekosistem.⁴ Tergolong SDA hayati seperti hewan, tumbuhan, dan mikroorganisma. Sementara itu, tergolong SDA nonhayati seperti minyak bumi, gas alam, air, tanah, dan berbagai jenis logam. Pemanfaatan SDA dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia. Persoalannya menjadi tidak jelas antara memenuhi kebutuhan dengan memenuhi keinginan. Sesungguhnya kebutuhan hidup manusia itu memiliki ukuran atau batasan, sementara keinginan dapat menjadi tanpa batas, eksploitasi semaunya.

Perkembangan kehidupan manusia yang makin maju dalam berbagai hal, diiringi pula pemenuhan kebutuhan yang beragam pula jenis dan kualitasnya yang hendak dipenuhi untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan.⁵ Adanya kebutuhan hidup inilah yang mendorong manusia untuk melakukan pelbagai memenuhi kebutuhan tersebut, kemudian lahir dan berkembang berbagai "keinginan" yang sukar dibedakan dengan kebutuhan. Dalam konsep keinginan, tertanam hasrat

³ Periksa, Fritjof Capra. *The Turning Point Science, Society and the Rising Culture*. Alih bahasa: M. Thoyibi. Yogyakarta: Jejak, 2007, hlm. 1.

⁴ Periksa Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 32 tahun 2009.

⁵ Menurut Abraham Maslow, dalam teorinya *Hierarchy of Needs* (hirarki kebutuhan), manusia memiliki 5 (lima) kebutuhan hidup yang hirarkis, mulai dari yang paling rendah (bersifat dasar/fisiologis) sampai dengan yang paling tinggi (aktualisasi diri). Secara hirarkis kebutuhan tersebut terdiri atas: *physiological needs* (kebutuhan fisiologis); *safety and security needs* (kebutuhan akan rasa aman); *love and belonging needs* (kebutuhan akan rasa kasih sayang dan rasa memiliki); *esteem needs* (kebutuhan akan harga diri); dan *self-actualization* (kebutuhan akan aktualisasi diri). Periksa, A. H. Maslow. "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review*, Vol 50(4), July 1943, hlm. 370-396.

selalu ingin lebih banyak dan terus menanjak tiada batas.⁶

C. HAK ATAS LINGKUNGAN HIDUP YANG BERSIH DAN SEHAT

Perkembangan penduduk yang meningkat dan teknologi industri telah menjadi penyebab terjadinya degradasi hebat pada lingkungan alam yang menjadi gantungan hidup manusia.⁷ Capra mengemukakan fakta di Amerika Serikat, kota-kota besar menjadi tertutup oleh selimut kabut asap yang berwarna kekuning-kuningan dan terasa menyesak.⁸ Pada bagian lain Capra menambahkan, saat ini kabut asap tidak hanya ditemukan di kota-kota besar melainkan tersebar di seluruh atmosfer bumi. Kesehatan kita juga terancam oleh air yang kita minum dan makanan yang kita makan, keduanya tercemar oleh berbagai macam bahan kimia beracun.⁹ Dengan demikian, kemerosotan kualitas lingkungan alam telah dibarengi dengan meningkatnya masalah kesehatan bagi individu.

Di Indonesia pada tahun 2015, kembali dihebohkan oleh kabut asap yang dihasil dari pembakaran semak belukar dan sisa-sisa tumbuhan di sejumlah lahan, termasuk terbakarnya sejumlah kawasan hutan. Asap dan debu yang dari pembakaran tersebut menyebabkan pencemaran udara dan lingkungan lainnya, sehingga terampasnya hak atas lingkungan yang

bersih dan sehat. Lebih jauh dampak kabut asap mengganggu kelancaran berlalu lintas darat, perairan, dan udara seperti di Sumatera Selatan, di bagian lain wilayah Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan.

Secara konstitusional ditegaskan dalam ketentuan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, antara lain, tiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ditegaskan pula dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, antara lain, Tiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari Hak Asasi Manusia (HAM).

Hak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat adalah bagian dari HAM yang harus dipenuhi dan dilindungi. Oleh karena itu, HAM atas lingkungan yang bersih dan sehat tidak sekedar ditegaskan, namun juga disertai larangan atas tindakan yang menimbulkan gangguan (pencemaran dan/atau pengrusakan lingkungan) sehingga terganggu pula atas pemenuhan hak tersebut. Secara jelas ditegaskan larangan dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, antara lain: Setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup. Setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

⁶ Ridwan. 2011. *Hukum yang Kosmopolitan Abad 21 Dalam Perlindungan dan Penegakan Hukum Bidang Hak Asasi Manusia*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 1 dan 2.

⁷ Fritjof Capra. *Op cit*, hlm. 6..

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Dari segi instrumen yuridis penegakan, antara lain ketentuan Pasal 108 merumuskan ancaman pidana:

Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,- (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah).

Persoalan pelaksanaan dan penegakan peraturan perundang-undangan DPD telah terdapat berbagai instansi dan jabatan yang berwenang menangani dan menyelesaikannya. Namun fakta yang terjadi tidak menciptakan kondisi kehidupan dalam tatanan hukum yang dipatuhi dan ditegakkan dengan baik. Sehubungan dengan kondisi tersebut, selaku wakil daerah, DPD mempunyai tanggung jawab moral yang besar untuk tanggap, memahami persoalan-persoalan daerahnya, dan menyerap aspirasi masyarakat daerah.

D. DPD MEMASTIKAN ADA PERDA TATA RUANG

Pengendalian dan penegakan pengelolaan SDA tidak cukup memadai jika hanya mengandalkan Undang-Undang lingkungan hidup (UU No. 32 Tahun 2009). Harus didukung dengan instrumen hukum preventif seperti peraturan perundang-undangan tata

ruang. Oleh karena itu, DPD wajib mengontrol dan mengingatkan agar tiap daerah mempunyai Peraturan Daerah (Perda) Tata Ruang Wilayah.¹⁰ DPD wajib memastikan bahwa Provinsi memiliki Perda Tata Ruang Wilayah, sehingga menjadi rujukan bagi kabupaten dan kota dalam menyusun Perda Tata Ruang Wilayah. Ketiadaan Perda Tata Ruang Provinsi, mengakibatkan kabupaten dan kota tidak mempunyai acuan yang pasti untuk menyusun tata ruang. Dengan Tata ruang dpaat dipastikan jenis peruntukan ruang, seperti peruntukan hutan, pertanian, daerah aliran sungai, kawasan konservasi, sehingga dapat dicegah alih fungsi lahan yang tidak terkontrol.

E. PENYERAPAN ASPIRASI DAN PEMETAAN PERSOALAN DAERAH¹¹

DPD harus mampu memetakan persoalan-persoalan di daerahnya, harus mampu berkomunikasi dengan konstituenya (masyarakat), dan bagaimana menjalin komunikasi yang sinergis dengan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten atau kota, termasuk dengan DPRD setempat. Selama ini dapat dikatakan anggota DPD belum memiliki basis relasi yang kuat, baik dengan masyarakat maupun dengan pemerintah daerah yang bersangkutan. Juga belum ada pola hubungan antara DPD dengan Pemerintah Daerah (pemda), atau DPD

¹⁰) Periksa Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

¹¹) Disadur dari Ridwan. 2009. *Buku Panduan tentang Proses Legislasi*. United Nations Development Programme (UNDP), Jakarta, hlm. 36 sd. 39.

dengan DPRD. Bagaimana sensitifitas DPD atas persoalan di daerah, masih belum optimal, hal ini tidak terlepas pula dari keterbatasan pada DPD, baik SDM (terutama kuantitas) maupun sistem pendukung.

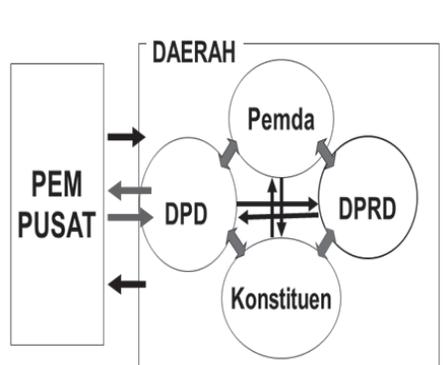
Sementara itu, aspirasi masyarakat dari tiap daerah biasanya sangat beragam. Akan terlihat kebutuhan-kebutuhan yang sinergis, baik antar daerah dalam propinsi, antar provinsi, maupun antar daerah dengan pusat. Aspirasi masyarakat daerah harus diserap sebanyak-banyaknya, kemudian dipilah-pilah ke dalam kelompok persoalan atau isu, ke dalam tingkat prioritas persoalan. Mulai dari persoalan yang paling urgen untuk ditindaklanjuti, sampai ke hal-hal yang kurang urgen.

Penyerapan informasi dan aspirasi yang telah dilakukan oleh DPD dapat dilakukan secara langsung, misalnya rapat dengan pendapat, kegiatan dialog (tatap muka), seminar, lokakarya, atau saat kunjungan kerja ke daerah. Mekanisme penyerapan aspirasi secara tidak langsung, dapat dilakukan melalui koordinasi dengan institusi pemerintahan setempat (Pemda dan DPRD). Dengan demikian, DPD dapat menampung aspirasi yang sudah disalurkan ke Pemda atau DPRD setempat. Mekanisme penyerapan aspirasi secara tak langsung seperti itu, dapat dilakukan dalam banyak kesempatan. Cara tersebut akan dapat meningkatkan komunikasi dan kerjasama antara DPD dengan pemerintah setempat.

Bagaimana konstruksi penyerapan dan penyaluran aspirasi daerah

oleh DPD, dalam hubungan yang sinergis dengan dan antar *stakeholders* dan dengan pemerintah pusat, digambarkan pada Bagan 1. Hubungan DPD dengan konstituen tidak sekedar menyerap aspirasi, tapi juga melayani, oleh karena itu harus ada dukungan pelayanan terhadap konstituen. Untuk saat ini masih terasa sulit bagi masyarakat untuk mengakses kepada DPD, termasuk kepada anggota DPD. Sebagian masyarakat juga tidak tahu apa dan untuk apa DPD, padahal fungsi DPD sangat strategis dalam menyuarakan aspirasi, kebutuhan, dan persoalan daerah kepada pemerintah pusat.

Bagan 1. Sinergisitas DPD dengan Daerah dan Pusat



Bagaimana agar banyak tahu daerah? Sudah tentu anggota DPD harus sering ke/di daerah dan fungsi kantor di daerah ditingkatkan. DPD membuat mekanisme sirkulasi kapan anggota ke Jakarta, kapan ke daerah, kapan pertemuan-pertemuan, kapan

paripurna, dan sebagainya. Bukankah mekanisme itu sudah ada, tapi tidak memberikan dampak konkrit bagi daerah dan masyarakat daerah. DPD tidak hanya sebagai lembaga milik pemerintah, namun juga milik daerah.

F. PENUTUP

Keberadaan DPD harus menunjukkan jati dirinya bahwa memang bermanfaat dan dibutuhkan oleh daerah, bangsa, dan negara. Tanggung jawab anggota DPD hendaklah diwujudkan dalam berbagai karya nyata yang memperhatikan kepentingan daerah, konstituen, dan negara.

Dibutuhkan anggota DPD yang tangguh dengan karakteristik yang seyogyanya ada pada tiap diri anggota DPD, meliputi:

1. Paham akan wewenangnya (hak dan kewajiban);
2. Paham tentang kompleksitas daerah dan peran strategis daerah yang diwakili.
3. Sensitifitas terhadap tuntutan daerah dan kondisi daerah.
4. Jembatan kepentingan antara kepentingan daerah dan pusat.

DPD harus menyuarakan secara efektif aspirasi dan kondisi daerah, termasuk hasil pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya alam.

Daftar Pustaka

Capra, Fritjof. 2007. *The Turning Point Science, Society and the Rising Culture*. Alih bahasa: M. Thoyibi. Yogyakarta: Jejak.

Maslow, A. H. 1943. "A Theory of Human Motivation". *Psychological Review*, Vol. 50(4), July 1943.

Ridwan. 2009. *Buku Panduan tentang Proses Legislasi*. United Nations Development Programme (UNDP), Jakarta.

Ridwan. 2011. *Hukum yang Kosmopolitan Abad 21 Dalam Perlindungan dan Penegakan Hukum Bidang Hak Asasi Manusia*. Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

**TANTANGAN KEWENANGAN DAN PERANAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

RB. Soemanto

A. PENDAHULUAN

Pengembangan dan penguatan demokrasi di negara modern merupakan proses berkesinambungan untuk mewujudkan cita-cita kesejahteraan sosial bagi rakyat. Demokrasi dengan sistem perwakilan menjadi paradigma dan modus politik dalam proses dinamik mewujudkan cita-cita tersebut.

Di Indonesia, demokrasi sistem perwakilan dilaksanakan dalam perwakilan partai politik dalam lembaga legislatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada dasa warsa terakhir ini sistem demokrasi tersebut berkembang dengan kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang berlangsung sangat dinamis. Keberadaan DPD terjadi dalam proses amandemen UUD 1945 (amandemen ke 3 dan ke 4). Dari awal Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdiri sampai terbentuknya DPD sebagai salah satu lembaga tinggi negara, telah dua kali ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan bentuk demokrasi perwakilan (masa UUDS dan di era reformasi).

DPD berkedudukan semi sederajat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan sebagai unsur dalam keanggotaan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang melengkapi unsur perwakilan daerah (provinsi) sebagai sistem perwakilan *bicameral*. Kelahiran DPD didukung secara konstitusional dan politik, memiliki kewenangan serta peranan dalam pelaksanaan ketatanegaraan.

B. PEMBAHASAN

Dalam menjalankan kewenangan DPD memiliki sejumlah agenda tugas dan fungsi, yaitu: Legislasi tentang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Fungsi legislasi DPD juga membahas rancangan tingkat I rancangan undang-undang terkait bidang-bidang tersebut di atas; juga bertugas memberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang (RUU) tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.

Fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang tentang otonomi daerah dan bidang-bidang lain seperti disebut di atas, berdasarkan laporan dari BPK, aspirasi dan pengaduan masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, hasil monitoring di lapangan. Hasil pengawasan itu dilaporkan ke DPR sebagai bahan pertimbangan tindak lanjut.

Fungsi nominasi dengan memberi pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK oleh DPR (Jamal Wiwoho, 2006; Muchammad Ali Safa'at, 2010).

Semua fungsi DPD tersebut dijalankan dan hasilnya berujung dan bermuara ke DPR untuk dibahas, hasilnya dapat diterima atau ditolak. Kedudukan, peranan dan hubungan DPD dalam ketatanegaraan ini dan interaksi fungsionalnya dengan DPR

bersifat konsultatif dan cenderung tidak berakar kuat pada kepentingan rakyat, publik dan masyarakat serta tidak langsung pada usaha pencapaian tujuan.

Secara sosial politik DPD menghadapi tantangan dalam menjalankan kewenangan dan peranannya secara efektif. Keadaan itu mendorongnya untuk meningkatkan potensi mengatasi atau menanggulangi masalah terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi utamanya. Secara normatif politis, DPD mengemban tugas politik kebangsaan yang tidak memihak pada kelompok atau golongan politik tertentu; sementara itu DPR sebagai lembaga mitra kerja menjalankan fungsi politik kepartaian yang berorientasi kekuasaan, dan harus berinteraksi secara kompetitif dengan partai politik yang lain. Kedua lembaga tinggi negara ini (DPD dan DPR) wajib berhubungan, berinteraksi secara politis; disinilah tantangan yang menarik yang harus dihadapi DPD.

DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan secara bersama mendukung dan melengkapi fungsi MPR untuk mengakomodasi kepentingan dan aspirasi rakyat dan daerah yang dianggap dan dirasakan kurang efektif. Disini, DPR berfungsi mengakomodasi kepentingan dan aspirasi rakyat Indonesia; dan DPD mengakomodasi kepentingan dan aspirasi daerah (provinsi). Sehingga kepentingan dan aspirasi rakyat, aspirasi daerah sebagai kebutuhan, permasalahan

dan aspek-aspek penting kehidupan rakyat dan masyarakat di daerah lebih diutamakan dalam menjalankan kewenangan kedua lembaga tersebut. Kedudukan, peranan dan fungsi DPD terbaca formalistik, tidak legitimate, terkonstruksi secara politis berdasarkan logika formal memenuhi tuntutan reformasi. Keberadaannya dikehendaki oleh proses amandemen UUD 1945 dan dorongan untuk menguatkan pembangunan demokrasi yang selama 30 tahun pelaksanaannya terecoki dan terkendala oleh kokohnya oligarkhi kekuasaan. Potensi dorongan arus deras reformasi politik, terjadinya krisis kekuasaan telah dirasakan secara sadar dan setengah sadar berdampak pada timbulnya euforia politik yang berhasil membuka kebuntuan komunikasi sosial dan politik rakyat dengan negara yang kerap kali diartikulasikan dalam tindakan yang bebas namun seringkali menabrak tatanan hukum dan sosial yang ada.

Masa transisi sosial politik itu dimaknai sebagian masyarakat secara bebas (baca: setengah liar ?), sebagai tindakan individu dan atau kelompok sosial yang abai terhadap aturan hukum dan norma sosial yang berlaku, cenderung menafikan hampir sebagian besar hal yang baik dan buruk, fenomena tindakan anarkhis kelompok satu terhadap yang lain di bidang sosial, ekonomi, politik dan hukum dan lain-lain. Lahirnya DPD merupakan salah satu dari berbagai keputusan politik yang terjadi di tengah euforia reformasi.

Pelaksanaan desentralisasi

pemerintahan dan otonomi daerah (lewat terbitnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999) juga sebagai salah satu keputusan politik yang kurang mempertimbangkan prinsip-prinsip dalam pembangunan sosial, politik, hukum, ekonomi yang memiliki dampak negatif bagi kehidupan rakyat dan bangsa. Perubahan sistem politik kekuasaan dari sentralistik ke desentralistik terasa sangat dinamis, digambarkan seperti pergeseran 'pendulum jam' dari ujung sisi kiri ke kanan; sementara kesiapan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam aspek: lembaga, penyiapan dan penataan sumberdaya manusia, respon masyarakat, dan persiapan potensi daerah (geografis, sosial politik, ekonomi dan lain-lain) dan sebagainya kurang mendapat pertimbangan secara proporsional. Dalam situasi ini kehadiran DPD diharapkan berfungsi mengatur, mengawal, mengawasi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

Harapan terhadap eksekusi kewenangan, tugas dan fungsi yang diamanatkan DPD dimana realitas sosial politik dan kekuasaan hukum (*rule of law*) dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah (selama kurang lebih satu setengah dasawarsa) menunjukkan adanya kesenjangan sosial yang besar. Fenomena sosial politiknya dapat dicontohkan, tertangkapnya pelaku korupsi oknum pejabat daerah dan diputuskan pengadilan menjalani sanksi hukum, timbul perebutan aset sumberdaya alam di daerah memicu konflik sosial ekonomi,

merebaknya investasi di daerah dan sistem perijinan yang tumpang tindih berdampak negatif pada masyarakat setempat, tergesurnya hak milik tanah adat oleh operasi kerja investor, kecenderungan pelaksanaan pembangunan dan pengadaan sarana dan prasarana di daerah sebagian besar dimenangkan peserta tender besar dari pusat dan seterusnya. Ketimpangan-ketimpangan itu tidak mendapatkan solusi dengan baik dan benar sebagaimana diharapkan oleh pemerintah dan rakyat di daerah.

Sebagian dari fenomena sosial politik dan hukum pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kaitannya dengan kewenangan dan peranan DPD timbul pertanyaan: "seperti apa dan bagaimana kewenangan, tugas dan peranan DPD ?

C. Perspektif Kewenangan dan Peranan DPD

Kewenangan dan peranan DPD ditunjukkan dalam eksekusi fungsi dan tugas, yaitu: legislasi, pengawasan dan fungsi nominasi. Tugas dan fungsi itu mengait langsung dan tidak langsung dengan tata pemerintahan. Seperti dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan negara di negara hukum terutama dalam sistem kontinental harus berdasarkan prinsip azas legalitas. Artinya setiap keputusan tindakan negara harus mendapat persetujuan parlemen (Koninjenbelt. 2008). Kedudukan dan fungsi DPD harus memenuhi azas legalitas. Namun bagaimana pemenuhan azas legitimatas fungsi dan peranan

DPD, artinya sedalam apa kehadiran DPD berikut tugas dan fungsinya dimengerti dan hasil pelaksanaannya dirasakan manfaatnya oleh rakyat dan masyarakat daerah di Indonesia.

1. Perspektif Politik dan Hukum

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (2008) kewenangan menjalankan pemerintahan dalam konteks berbangsa dan bernegara yang bertumpu pada keadilan harus memenuhi syarat:

1. Efektif, kegiatan harus mengenai sasaran yang ditetapkan
2. Legitimate, diterima oleh masyarakat yang bersangkutan
3. Yuridis, perbuatan pejabat negara tidak boleh melanggar hukum dalam arti luas
4. Legal, perbuatan dan keputusan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan
5. Menghormati dan menjunjung tinggi nilai moral dan etik dalam menjalankan tugas dan fungsi
6. Mendasarkan teknik dan teknologi untuk mengembangkan dan menjaga mutu.

Wewenang untuk menjalankan pemerintahan memiliki dimensi politik dan hukum. Wewenang bukan hanya berdimensi politik yang menunjukkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, tapi wewenang harus berdimensi hukum yang menunjukkan hak untuk memenuhi tugas dan kewajiban. Wewenang yang dijalankan pemerintah adalah proses dan bentuk memperjuangkan

hak dan kewajiban bagi pemberi layanan (pemerintah) dan untuk yang dilayani yaitu: rakyat dan masyarakat (Bagir Manan, 2008). Kedua hal itu harus dalam kondisi dan dijalankan secara seimbang, proporsional, agar kewenangan dapat dijalankan berkelanjutan dan menghasilkan produk yang optimal.

Kewenangan lembaga 'original legislator' (MPR, DPR, DPD) dan lembaga 'delegated legislator' (eksekutif - presiden, kabinet, dan lembaga di bawahnya) dalam menjalankan fungsi kelembagaan harus dijamin memiliki komunikasi sosial politik dan berlangsung efektif. Dengan begitu kewenangan dapat dijalankan secara efektif dan menghasilkan produk yang optimal. DPD dalam hal ini juga harus menjalankan kewenangan seiring tugas dan fungsinya secara proporsional, dan menguatkan fungsi "check and ballances" hubungan, interaksi kelembagaan tersebut.

Kondisi fenomenal politik dan hukum menyangkut kewenangan DPD menurut tugas dan fungsinya: legislasi, pengawasan dan nominasi, dan isu serta permasalahan yang timbul, misalnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dalam berbagai aspek telah menggambarkan kondisi dimana DPD belum berfungsi optimal, baik dan benar. Solusi yang baik dan benar sampai saat ini belum dapat dilakukan efektif menjangkau kepentingan rakyat dan masyarakat. Berbagai problem pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah mendorong

lebih aktif dan proaktif melakukan dan mewujudkan kewenangan dan peranannya.

Fenomena proses politik dan hukum mengenai PEMILUKADA 2015 untuk memilih bupati dan walikota terkait sikap, pandangan dan tindakan terhadap calon pasangan tunggal dan penundaan pelaksanaan pemilu tersebut. Partai politik yang pro dan kontra penundaan pelaksanaan pemilu itu mencuat ke permukaan. Sanksi terhadap calon pasangan tunggal dan tuntutan penundaan pelaksanaan PEMILUKADA mengindikasikan tindakan yang melanggar azas yurisdiksi. Tindakan tersebut mencederai hak pilih rakyat di daerah pemilihan; pemilihan yang bertujuan mendapatkan pemimpin daerah yang dikehendaki sebagian besar warga masyarakat tidak tercapai. PEMILUKADA dipertanyakan penyelenggaraannya.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah belum sepenuhnya efektif. Komunikasi sosial dan politik masih mengalami distorsi, sehingga pesan kebijakan pusat kerap tidak direspon baik oleh pemerintah daerah; dan aspirasi daerah dalam berbagai bidang pembangunan belum diakomodasi secara proporsional dan efektif oleh pemerintah pusat. Keadaan ini menyebabkan pelaksanaan pembangunan di daerah dan hasil pelaksanaannya tidak terdistribusi dengan baik, sehingga kesenjangan sosial ekonomi daerah dan antar daerah masih terasa. Maka desentralisasi dan otonomi daerah yang diharapkan mendekatkan

dan melancarkan pelayanan publik dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah tidak tercapai secara optimal. DPD mesti meresponnya dengan langkah yang berencana mendasarkan kebijakan dan program yang pro rakyat dan masyarakat untuk menemukan solusi.

Penyerapan anggaran untuk pelaksanaan pembangunan di daerah lambat, karena pejabatnya khawatir dan takut menyalahi ketentuan peraturan perundang-undangan, dan berujung terkena sanksi hukum. Hal ini sebagai perbuatan untuk menjalankan tugas dan fungsi yang mengabaikan kewenangan untuk pelayanan rakyat, publik, masyarakat; fenomena ini berlangsung sampai saat ini. DPD sepertinya belum cukup merespon keadaan ini, fungsi pengawasan khususnya pengawasan terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah belum nampak dijalankan.

DPD dinilai kalangan masyarakat kurang netral dalam politik, DPD yang berhaluan politik kebangsaan dalam praktek cenderung bias kepentingan kepada politik kekuasaan, misalnya; terbelahnya DPR dalam dua kubu, sikap dan tindakan DPD terbaca memihak pada satu kubu. Sehingga peranan DPD bias kepentingan, hal ini menjadi salah satu faktor yang kurang positif bagi aktualisasi peranan DPD. Misalnya, dukungan terhadap usulan 'dana aspirasi' DPR pada pemerintah. Kewenangan DPD dalam pelaksanaannya tugas dan fungsi tereduksi oleh "keberpihakan" perlu ditinjau kembali, karena

dapat menguatkan dugaan tentang kelemahan legitimitas DPD dan azas yuridis lembaga negara berdasarkan persyaratan standart kewenangan DPD yang memperjuangkan terwujudnya keadilan sosial.

2. Perspektif Sosiologi Hukum

Jumlah anggota DPD sama dengan jumlah provinsi di Indonesia, dan tidak boleh melebihi sepertiga jumlah anggota DPR RI (Pasal 22 C ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945). DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun ayat (3); secara struktural dalam lembaga tinggi negara terkait kedudukan, peranan dan susunan DPD diatur dalam UUD 1945 (ayat 4) sebagai pembuat undang-undang yang tidak sepenuhnya (semi) sederajat dengan DPR. Status legalitas dan yurisdiksi DPD ini menunjukkan bahwa hubungan fungsional dan peranan antara DPD dengan DPR sangat mungkin tidak dapat berlangsung efektif. Sekiranya juga dukungan politis dan fasilitas terhadap keberadaan dan fungsi DPD tidak proporsional, maka hal itu berarti menghambat aktualisasi peranan DPD dalam menjalankan tugas dan fungsi utamanya.

Kehadiran lembaga adalah fungsi dari kepentingan dan aspirasi rakyat dan masyarakat. Asumsinya, lembaga memfasilitasi dan mendorong bagi tumbuh dan berkembangnya kepentingan dan aspirasi, sehingga berbagai kondisi tentang hal itu diketahui, disadari, direspon dan wajib ditindaklanjuti. DPD sebagai lembaga

tinggi negara diharapkan secara normatif dan aktif memperhatikan kepentingan dan aspirasi rakyat dan masyarakat demi terwujudnya kehidupan, kesejahteraan sosial yang makin baik dan berkualitas.

Semua aktivitas DPD dalam melaksanakan kewenangan dan peranan adalah gambaran realitas hukum (peraturan perundang-undangan) atau realitas *'rule of law'* yang tidak mesti sesuai dengan harapan. Di masyarakat, *'rule of law'* adalah relatif, karena kondisi normatifnya sangat dipengaruhi oleh pengetahuan, kesadaran, sikap dan respon masyarakat itu terhadap program kegiatan yang dibalut, dan dipedomani dengan ketentuan aturan hukum.

Kewenangan DPD secara yuridis dan politik idealnya berlangsung sinergis; kedudukan dan peranan DPD adalah legalistik konstitusional dalam UUD 1945, dan secara politik memiliki kekuasaan untuk dijalankan menurut tugas, peranan dan fungsi yang diemban untuk mencapai tujuan tertentu. Secara kongkrit dinyatakan bahwa kewenangan DPD diwujudkan menurut peranan langsung dan proporsional sesuai ketentuan fungsi legal, misalnya penyusunan perundang-undangan, pengawasan pelaksanaan, misalnya desentralisasi dan otonomi daerah serta fungsi nominasi calon pimpinan lembaga, daerah dan sebagainya. Dan semua itu sesuai dengan kapasitas fungsi politik dengan menjalankan peranan secara baik dan benar, sehingga pencapaian tujuannya efektif. Namun, jika hasil

pelaksanaan fungsi dan peranan DPD itu harus bermuara ke DPR, dan fungsi itu tidak didukung secara proporsional dengan fasilitas yang dibutuhkan, maka DPD tidak dapat menjalankannya fungsinya secara menyeluruh, baik, benar dan optimal.

Sosok anggota DPD dipilih dalam Pemilu, bersamaan dengan pemilihan anggota legislatif. Setiap provinsi dipilih satu orang dari calon-calon yang maju oleh para pemilih di provinsi yang bersangkutan. Dari pengalaman tercatat bahwa calon-calon anggota DPD cenderung tidak dikenal masyarakat pemilih, karena sebagian dari mereka bukan berasal dari daerah pemilihan, sedang calon-calon anggota dari daerah pemilihan sendiri adalah sosok elite sosial politik macam-macam yang juga kurang dikenal rekam jejak dan karakteristik perorangan dan sosialnya. Calon yang terpilih adalah sosok anggota DPD yang mewakili daerahnya (provinsi) yang tidak mesti dapat mewakili kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat. Mereka warga masyarakat daerah yang dinilai masyarakat sebagai "bapak" yang mampu mengartikulasikan kepentingan dan aspirasi, dan mampu mengkomodasi masyarakat tidak muncul dalam bursa pemilihan. Proses pemilihan itu belum menjamin terakomodasi dan terealisasinya aspirasi dan kepentingan masyarakat. Kedudukan DPD berada di pusat pemerintahan tidak mempunyai organ struktural di daerah, sementara kepentingan dan aspirasi masyarakatnya yang harus diakomodasi kepentingan dan

aspirasinya tinggal dan hidup di daerah; maka dimungkinkan terjadi kondisi disproporsional akomodasi dan pelayanan terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah.

DPD tidak terkondisi secara formal akan diterjadinya komunikasi sosial dan politik dengan masyarakat daerah, dimungkinkan hal itu hanya terjadi secara informal; jikalau demikian situasinya efektivitas dan efisiensi pemahaman DPD tentang kepentingan dan aspirasi daerah rendah. Harapan masyarakat akan kewenangan dan peranan DPD tersebut bisa berdampak buruk terhadap citranya di masyarakat.

Perjalanan mengaktualisasikan kewenangan dan peranan DPD selama hampir satu setengah dasa warsa tidak lancar. Prosesnya tersendat oleh faktor sosial, politik dan hukum yang secara riil ingin mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Sekalipun tidak formal, DPR bahkan menganggap keberadaan dan peranan DPD sebagai 'asesori' saja dalam sistem lembaga perwakilan (Muchammad Ali Safa'at, 2010). Fenomena sosial politik ini juga mengindikasikan betapa besar tantangan mewujudkan kewenangan dan peranan DPD.

DPD adalah instrumen perubahan sosial, sarana bagi pembangunan nasional di bidang sosial dan politik, ekonomi dan sebagainya. Di bidang politik, pembangunan demokrasi merupakan poros penting untuk mendorong laju pembangunan di bidang yang lain; didukung oleh fungsi hukum dalam penegakan peraturan perundang-undangan.

Sebagai salah instrumen perubahan sosial, kewenangan dan peranan DPD harus kuat dan sinergis dengan mitra lembaga negara lainnya. Pound (1996) menegaskan bahwa hukum adalah sarana bagi keberhasilan perubahan sosial (pembangunan berencana) – “*law as tools of social change*”. Teori ini di Indonesia dapat diaplikasikan, namun dengan syarat kehidupan demokrasi berkembang, dihayati dalam interaksi peranan sosial politik di masyarakat dan sudah tentu juga dalam komunikasi politik di jajaran lembaga-lembaga negara. Sistem hukum di setiap negara memiliki kekuasaan paksa terhadap keputusan yang ditujukan pada struktur hubungan sosial di masyarakat, namun seringkali pada kenyataannya hubungan sosial itu terjadi tidak selalu seperti yang diharapkan, karena adanya faktor eksternal yang berpengaruh kuat yang tidak terjangkau pengawasannya (Rosen, 1990). Hal tersebut juga merupakan tantangan lagi bagi DPD dalam menjalankan kewenangan dan perannya.

Tantangan DPD menjalankan kewenangan dan peranan dalam perspektif, politik, hukum dan sosiologi hukum ke depan cukup besar dan menantang. Namun harapan normatif kehadiran DPD dalam lembaga perwakilan dan pembangunan demokrasi juga besar dalam berperan aktif memajukan hidup berbangsa bernegara dan bermasyarakat menghadapi tantangan globalisme. Maka untuk itu memerlukan pemikiran, konsep strategis untuk mendukung peranan

DPD itu.

D. PEMIKIRAN ALTERNATIF

Berdasarkan gambaran yang diuraikan tersebut di atas, beberapa pemikiran alternatif disampaikan untuk menghadapi tantangan yang dihadapi DPD terkait upaya mewujudkan kewenangan dan perannya yang akomodatif, responsif dan aktif terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat yang berkembang dinamis. Satjipto Rahardjo (2007) menyatakan bahwa setiap *stakeholders* berbangsa, bernegara dan bermasyarakat harus peka dan kritis, berpikir, berhati dan bertindak cerdas dalam menjalankan hukum dan kekuasaan; melaksanakan kewenangan dan peranan karena muaranya adalah mengakomodasi kepentingan dan aspirasi rakyat dan masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan hidup rakyat yang berkeadilan sosial.

1. Dibutuhkan adanya mekanisme dalam sistem hubungan, interaksi dan komunikasi sosial politik yang kondusif bagi terwujudnya sinergi dan kemitraan peranan antara lembaga-lembaga tinggi negara (MPR: DPR dan DPD) sesuai Dasar Negara Pancasila dan amanat UUD 1945 untuk menguatkan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. DPD diharapkan lebih peka dan kritis secara bertanggung jawab dari pada DPR dalam menjalankan kewenangan dan peranan, karena

- mengartikulasikan kepentingan masyarakat daerah, bukan hanya golongan maupun kelompok tertentu di daerahnya
2. MPR meninjau kembali mekanisme interaksi dan komunikasi sosial politik terkait kewenangan, fungsi dan peranan DPR dan DPD untuk menjernihkan, mencerahkan dan mengembangkan spiritualitas kewajiban menghormati, menjunjung tinggi dan mengartikulasikan nilai kedaulatan rakyat yang dapat dimanifestasikan dalam kebijakan publik dan program-program serta dapat dilaksanakan pemimpin eksekutif dengan segenap jajaran di pusat maupun daerah
 3. Dibutuhkan politik hukum yang mempedomani pelaksanaan tata negara dan tata kelola pemerintah serta pengembangan dan pelaksanaan demokrasi perwakilan di Indonesia
 4. DPD terus memahami kewenangan dan peranan yang wajib dijalankan sesuai dengan amanat konstitusi, azas legalitas, yuridis dan legitimate dan dapat menjalankannya dengan konsisten, baik dan benar agar mencapai hasil optimal dan efektif. Untuk itu, DPD perlu melakukan refleksi wewenang, kedudukan, peranan dan program-program kegiatan yang telah dilaksanakan serta melakukan evaluasi seluruh aspek secara jujur dan ikhlas serta terbuka agar ke depan kewenangan dan perannya lebih proporsional dan tepat sasaran.
 5. DPD dituntut lebih peka, kritis, bersemangat pelayanan yang proaktif terhadap kewenangan dan peranan yang dijalankan, dan terhadap dinamika kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah sebagai landasan berpikir berencana dan bertindak
 6. Ragam, sifat dan bentuk kepentingan dan aspirasi rakyat dan masyarakat daerah dengan dinamika yang terjadi wajib dipahami, diidentifikasi, digali dan ditemukan dari sumber-sumber yang benar, tepat dan relevan
 7. Sesuai dengan kewenangan dan perannya DPD wajib mengembangkan dan memiliki pusat data yang menghimpun data kuantitatif maupun kualitatif, bersifat individu kelompok sosial maupun kelembagaan agar dapat dipergunakan untuk membuat rencana program kegiatan secara cepat, dapat dilaksanakan, membuat solusi yang diperlukan secara tepat, benar dan efektif. Data diperoleh dari Badan Pusat Statistik Daerah, laporan dan dokumen kebijakan, perencanaan program dan program yang dilaksanakan, dokumen hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan daerah (MUSRENBANGDA), dokumen kegiatan dan partisipasi masyarakat dari lembaga pemerintah di daerah juga dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan dari tokoh masyarakat daerah
 8. DPD lebih meluaskan jaringan

kerjasama individu, sosial dan kelembagaan dengan di pemerintah daerah masing-masing, LSM daerah dan nasional, berbagai tokoh masyarakat daerah di daerah dan di pusat. Dan DPD perlu memiliki semacam "komite" DPD di daerah yang membantu dan mendukung mengaktualisasikan kewenangan dan perannya secara lebih efektif dan optimal

9. Oleh karena itu, DPD akan dan harus bekerja lebih efisien-efektif dengan menggunakan atau mendasarkan data yang lengkap, valid dan terpercaya, sehingga DPD dapat menjalankan kewenangan dan peranan secara lebih obyektif, akomodatif terhadap dinamika kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah; hasil yang dicapai pasti lebih baik. Salah satu asumsinya adalah anggota DPD terpilih dari putra/putri terbaik daerah yang memenuhi representasi akomodatif dan memperjuangkan dengan tulus kepentingan dan aspirasinya masyarakat yang memilihnya.

E. PENUTUP

Tulisan ini disusun dengan kecintaan dan kesetiaan yang tulus pada perjuangan Bangsa Indonesia yang merdeka dan berdaulat mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara serta bermasyarakat secara bermartabat dengan semangat memajukan kehidupan dan tingkat kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial.

Pemikiran tentang kewenangan dan peranan DPD sebagai lembaga tinggi baru yang lahir dari tuntutan reformasi dan konstitusional merupakan ungkapan penulis dari akumulasi gagasan, pendapat penulis lain yang relevan, pengamatan dan hasil riset relatif dekat dengan tema yang dibahas. Semoga tulisan yang serba sedikit, terbatas namun dalam tendensi dan spirit yang disebut di atas bermanfaat dan memenuhi harapan perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia. Utamanya tulisan ini sebagai sumbangan kecil yang masih signifikan bagi pembangunan bangsa, negara dan masyarakat Indonesia.

Daftar Pustaka

Bagir Manan, (2008), dalam Hukum Administrasi Negara, (Ed) Ridwan HR, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada

Jamal Wiwoho, 2006, Lembaga-Lembaga Negara Pasca Amandemen Keempat UUD 1945, Surakarta, UPT Penernitan dan Percetakan UNS (UNS Press)

Muchammad Ali Safa'at, 2010, Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia, Malang, Universitas Brawijaya Malang Press (UB Press)

Pound, Roscou (1996), dalam Sosiologi Hukum, (Ed) George Gurvitch, Penerjemah Sumantri Mertodipuro dan Moh. Rajab, Jakarta, Penerbit Bhartara

Prajudi Atmosudirdjo, 2008, dalam Hukum Administrasi Negara, (Ed) Ridwan HR, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada

Rosen, George (1990), Democracy and Economic Changes in the Union Territory of Delhi, dalam AAG. Peters (Eds) *Hukum dan Perkembangan Sosial, Buku Teks Sosiologi Hukum Buku III*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan

Van Wijk, HD. en Willem Koninjenbelt, (2008), dalam Hukum Administrasi Negara, (ED) Ridwan HR, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada

Satjipto Rahardjo, 2007, Membedah Hukum Progresif, Jakarta, Kompas, Penerbit Buku Kompas

**KEWENANGAN DPD BERDASARKAN PENAFSIRAN
KEMBALI UUD 1945**

Dr. Refly Harun, S.H., M.H., LL.M

A. PENDAHULUAN

Sejak 2007 Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) telah memperjuangkan perubahan UUD 1945 dalam format *formal amendment*. Hingga saat ini, usul tersebut hanya berputar-putar di Gedung DPD. Sudah banyak dukungan baik dari masyarakat sipil maupun perguruan tinggi yang diberikan kepada DPD untuk perubahan tersebut. Namun, belum ada energi perubahan yang kuat, yang mampu menggerakkan *formal amendment*.

Kendati begitu, dari sisi teori konstitusi, perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) tidak melulu harus melalui jalan formal dengan mengubah teks, melainkan dapat pula melalui dua jalan lain, yaitu penafsiran hakim atau pengadilan (*judicial interpretation*) dan praktik atau konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*). Tulisan berikut mengambil jalan untuk melakukan penafsiran terhadap kewenangan DPD dalam UUD 1945 dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK). Melalui jalan penafsiran kembali pasal-pasal yang mengatur tentang DPD dalam UUD 1945 tersebut diharapkan terjadi penguatan kelembagaan DPD.

B. KEWENANGAN DPD

Kewenangan DPD telah diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

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

Terhadap kewenangan DPD tersebut sesungguhnya telah ada **Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012** tanggal 27 Maret 2013. Putusan tersebut pada pokoknya berisi lima hal, yaitu:

- DPD terlibat dalam penyusunan Prolegnas (Program Legislasi Nasional);¹
- DPD dapat mengajukan RUU (dalam konteks Pasal 22D Ayat [1]) UUD 1945, termasuk RUU pencabutan perppu (dalam konteks Pasal 22D Ayat [1]) UUD 1945;²
- DPD ikut membahas RUU (dalam konteks Pasal 22D Ayat [2] UUD 1945);³
- Pembahasan RUU (dalam konteks Pasal 22D ayat [2] UUD 1945) bersifat tiga pihak (tripatit), yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden;⁴
- Seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3 2009) dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan (UUP3 2011), baik yang dimohonkan atau tidak, bertentangan dengan UUD 1945 bila tidak sesuai dengan tafsir MK.⁵

Kewenangan Penyusunan Prolegnas

Dalam kaitannya dengan Prolegnas, putusan MK menyatakan, "...keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, 'Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan....dst.' Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/ atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD."

Kewenangan Mengajukan RUU

Dalam kaitan dengan kewenangan untuk mengajukan RUU, putusan MK menyatakan, "...kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, 'Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada...dst.' Menurut Mahkamah, kata "dapat" dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD "untuk

1) Paragraf 3.18.4 Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013

2) Paragraf 3.18.1 Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013, hal. 244-245.

3) Paragraf 3.18.2 Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013

4) Paragraf 3.18.2 Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013, hal. 247.

5) Paragraf 3.19 Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013, hal. 250.

mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah...dst dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/ atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang...dst’. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan 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.”

Kewenangan Ikut Membahas RUU

Dalam kaitan dengan kewenangan untuk membahas RUU, putusan MK menyatakan, “Menurut Mahkamah, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang... dst, serta memberikan pertimbangan... dst’. Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan

keuangan pusat dan daerah. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dst...bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR

dan Presiden memberikan pandangan.”

Pembahasan RUU Bersifat Tripartit

Dalam kaitan dengan model pembahasan RUU yang bersifat tripartit, putusan MK menyatakan, “Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.”

Hingga saat ini DPD ternyata belum dapat menikmati sepenuhnya apa yang telah diputuskan MK tersebut. Hingga kini masih terlihat keengganan DPR untuk melaksanakan putusan MK tanggal 27 Maret 2013. **Dalam wawancara di sebuah radio, penulis pernah mendengar**

Ketua DPR Marzuki Alie (2009-2014) menyatakan putusan MK keliru dalam konteks kewenangan DPD. Terbukti muncul kembali UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang dalam pengaturan tentang kewenangan legislasi DPD benar-benar tidak didasarkan pada putusan tanggal 27 Maret 2013 sehingga tidak heran bila DPD akhirnya kembali mengajukan permohonan pengujian undang-undang tersebut. MK telah pula membacakan Putusan Nomor: **79/PUU-XII/2014** tanggal 22 September 2015 terhadap permohonan pengujian UU Nomor 17 Tahun 2014. Putusan tanggal 22 September 2015 tidak banyak berbeda dengan putusan tanggal 27 Maret 2013.

C. PENAFSIRAN KONSTITUSI

Dalam kesempatan ini, penulis ingin meninjau kewenangan DPD dari aspek penafsiran konstitusi, dikaitkan dengan putusan tanggal 27 Maret 2013 dan putusan tanggal 22 September 2015. Dalam khasanah penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*), ada banyak metode yang dapat dipakai untuk menguji konstitusionalitas suatu norma.⁶ Di Amerika Serikat, misalnya, kita mengenal setidaknya

⁶ Donald P. Kommers mencatat bahwa metode-metode berikut ini sering digunakan dalam argumen-argumen konstitusional baik di dalam maupun di luar pengadilan, yaitu (1) *textualism*, (2) *original history*, (3) *doctrinalism*, (4) *prudentialism*, (5) *structuralism*, dan (6) *philosophical and aspirational argument*. Sementara Murphy menyebut metode-metode penafsiran sebagai berikut: (1) *textualism*, (2) *originalism*, (3) *doctrinalism*, (4) *constitutional development* (bentuk lain dari pendekatan sejarah [*historical approach*]), (5) *a philosophic approach*, (6) *systematic and transcendent*, (7) *systemic purpose*, dan (8) *balancing*. Walter P. Murphy menggarisbawahi pendekatan atau metode penafsiran konstitusi yang sering diekspresikan secara berbeda, bahkan dipertentangkan, yaitu (1) *strict versus liberal construction*, (2) *judicial activism versus self-restraint*, (3) *substance versus procedure*, dan (4) *interpretism versus non-interpretism*. Walter F. Murphy et. al. *American Constitutional Interpretation*, Second Edition, 1995, hal. 385-419.

tujuh metode penafsiran konstitusi, yaitu (1) *textual*,⁷ (2) *historical*,⁸ (3) *functional*,⁹ (4) *doctrinal*,¹⁰ (5) *prudential*,¹¹ (6) *equitable*,¹² dan (7) *natural*.¹³ Di Australia, Sir Anthony Mason menyebut metode penafsiran *originalism*,¹⁴ *intentionalism*,¹⁵ *literalism*,¹⁶ dan *progressive interpretation*.¹⁷ Di Jerman, menurut Donald P. Kommers, empat metode klasik berikut sering digunakan oleh Mahkamah Konstitusi Jerman, yaitu (1) *textual*, (2) *contextual* atau *systemic*, (3) *historical*, dan (4) *teleological*.¹⁸ Sepanjang penyidikan penulis terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi selama ini, empat metode ini pulalah yang kerap digunakan.

Dikaitkan dengan kewenangan DPD, penulis akan mengurai kewenangan konstitusional DPD yang tercantum dalam Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945 dengan menggunakan metode penafsiran sistematis. Mengapa penafsiran sistematis? Melalui metode penafsiran inilah ada dasar konstitusional untuk menyatakan dan membenarkan bahwa, dalam konteks Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945, DPD memiliki kewenangan yang setara dengan DPR dan Presiden. Hal yang akan dibahas terutama terkait dengan kewenangan DPD untuk membahas RUU yang tercantum dalam Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga

7) Metode ini mendasarkan interpretasi pada kata yang secara aktual terdapat dalam hukum tertulis jika arti dari kata-kata tersebut tidak mendua.

8) Metode ini mendasarkan diri pada pengertian-pengertian yang muncul dari analisis terhadap sejarah penyusunan atau pengesahan (ratifikasi) undang-undang dasar.

9) Metode ini mendasarkan pada analisis terhadap struktur konstitusi dan bagaimana ia diarahkan untuk berfungsi sebagai suatu sistem yang koheren dan harmonis.

10) Metode penafsiran ini didasarkan pada praktik-praktik yang ada atau pendapat dari ahli-ahli hukum dan putusan-putusan pengadilan sebelumnya.

11) Metode penafsiran ini didasarkan pada faktor eksternal atau kepentingan pihak yang berperkara, kenyamanan pejabat yang mengemban beban berat, efisiensi jalannya pemerintahan, menghindari stimulasi munculnya kasus-kasus baru, atau respons terhadap tekanan-tekanan politik (*political pressure*).

12) Metode penafsiran ini didasarkan pada rasa keadilan yang ada pada diri manusia (*innate sense of justice*), keseimbangan kepentingan di antara pihak yang bersengketa, dan apa yang disebut salah dan benar, tanpa mempertimbangkan apa yang tercantum dalam hukum tertulis.

13) Metode ini didasarkan pada apa yang dipersyaratkan atau dianjurkan oleh hukum alam, atau mungkin manusia, dan pada apa yang secara fisik atau ekonomi mungkin dan dapat dipraktikkan, atau apa yang bakal muncul.

14) *Originalism* diklaim oleh pengikut-pengikutnya sebagai teori yang paling dekat dengan teks konstitusi. *Originalist* percaya bahwa konstitusi memiliki arti yang tetap, yang tidak berubah bersama waktu dan makna tersebut adalah makna ketika konstitusi tersebut disahkan.

15) *Intentionalism* adalah varian dari *originalism*. Seperti maknanya, *intentionalist* menyatakan bahwa, jika arti dari ketentuan dalam konstitusi tidak jelas, ketentuan tersebut harus dijelaskan menurut apa yang dimaksud oleh pembentuknya

16) *Literalism* pada dasarnya memberikan perhatian yang besar terhadap teks dan gagasan mengenai *plain meaning*.

17) *Progressive interpretation* kadang-kadang disebut juga dengan '*living instrument*'. Ekspresi dari *progressive interpretation* memberikan penekanan kepada fakta bahwa pembentuk konstitusi pun menyadari bahwa mereka merumuskan konstitusi bagi masa depan, tidak sekadar memenuhi kondisi dan keadaan pada saat mereka merumuskan konstitusi tersebut. Sir Anthony Mason, AC KBE, "Theoretical Approaches to Constitutional Interpretation", dalam Charles Sampford dan Kim Preston (ed.), *Interpreting Constitutions: Theories, Principles and Institutions, The Federation Press, Sydney, 1996*, hal. 14-18.

18) Metode tekstual dan kontekstual memfokuskan diri pada apa yang disebutkan dalam konstitusi. Metode tekstual mendasarkan diri pada makna umumnya (*ordinary meaning*) dari sebuah kata, sementara metode kontekstual mendasarkan diri pada konteks gramatikal atau struktur suatu ketentuan. Metode historis mencoba untuk mencari apa yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang dasar pada saat ketentuan tersebut disahkan, sementara metode teleologis berupaya menguji apa yang menjadi tujuan atau yang terkandung di balik berbagai ketentuan yang ada dalam the Basic Law secara keseluruhan. Donald P. Kommers et al. *American Constitutional Law Liberty, Community, and the Bill of Rights*, Second Edition (2004), 49.

UUD 1945 dari awal hingga akhir, termasuk tahap persetujuan. Putusan MK tanggal 27 Maret 2013 dan 22 September 2015 tidak menafsirkan wewenang DPD untuk ikut dalam tahap persetujuan, tetapi penulis tetap mendorong agar ada penafsiran lebih progresif terhadap kewenangan DPD tersebut.

Metode sistematis ---sering disebut juga *functional method* atau *structuralism*—adalah metode penafsiran yang mendasarkan pada analisis terhadap struktur konstitusi dan bagaimana ia diarahkan untuk berfungsi sebagai suatu sistem yang koheren dan harmonis. Sebagai sebuah metode interpretasi, *structuralism* percaya bahwa arti dari sebuah ketentuan konstitusi hanya dapat dilihat dengan menyimak keseluruhan konstitusi.¹⁹ Dalam khasanah penafsiran konstitusi, metode sistematis termasuk paling sering digunakan karena masih bertitik tolak dari teks tertulis dan sepanjang pengetahuan penulis metode ini belum pernah dikesampingkan dalam putusan-putusan MK. Lain halnya dengan metode penafsiran tekstual dan metode penafsiran sejarah (*original intent*) yang pernah dikesampingkan dalam beberapa putusan MK.

Pada Perubahan Pertama UUD 1945 (1999) telah dirumuskan Pasal 20 Ayat (2) yang berbunyi, “Setiap RUU dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Namun, pada Perubahan Ketiga UUD 1945 (2001) dirumuskan pula ketentuan Pasal 22D Ayat (2) yang

berbunyi, “DPD ikut membahas **rancangan undang-undang** yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Dengan dirumuskannya Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga, makna Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama **tidak lagi absolut**. Tidak semua RUU dibahas bersama hanya oleh DPR dan Presiden, melainkan ada pula RUU yang pembahasannya mengikutsertakan DPD. Ketentuan Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga dengan demikian merupakan **pengecualian** (*lex specialis*) terhadap ketentuan Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama. Pengecualian tersebut dapat dipahami karena ketentuan Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama disepakati lebih dahulu (1999) sedangkan ketentuan Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga disepakati belakangan (2001).

Dengan pengecualian tersebut maka ketentuan Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama harus dibaca dengan **mengaitkannya** dengan Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga sebagai berikut: Setiap RUU dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, kecuali RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

¹⁹) Amy Hess, the Supreme Court...(2006)

lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Persetujuan RUU yang disebut dalam Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga dengan demikian dilakukan oleh tiga institusi, yaitu DPR, DPD, dan Presiden (tripartit).

Dalam kaitan dengan model pembahasan tiga pihak (tripartit), Putusan MK tanggal 27 Maret 2013 mengakui hal tersebut sebagaimana tampak dalam kutipan berikut: "Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR **seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi.**" (Paragraf 3.18.2 Putusan Nomor 92/PUU-X/2012). Model legislasi tripartit inilah yang agaknya paling tidak dapat diterima kalangan DPR karena salah kaprah yang sudah berlangsung selama ini, bahwa seolah-olah pembahasan suatu RUU adalah urusan internal DPR yang mengikutsertakan pemerintah dan DPD dalam porsi yang kecil.

Lalu, di mana dasar pembenaran bahwa DPD ikut hingga tahapan persetujuan? Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama secara tegas menyatakan "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama." Artinya, pembahasan yang dilakukan Presiden dan DPR bertujuan untuk

dicapainya persetujuan bersama. Dengan demikian, pembahasan dan persetujuan undang-undang bukanlah kegiatan yang terpisah menurut ketentuan Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama. **Persetujuan tidak lain adalah produk dari proses pembahasan** yang dilakukan DPR dan Presiden.

Oleh karena itu, terkait dengan ketentuan Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga yang menyertakan DPD dalam pembahasan RUU, maka ketentuan pasal tersebut harus dibaca sebagai berikut: "RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah **dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan DPD untuk mendapat persetujuan bersama.**"²⁰

Dalam pada itu, Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan (1) **perencanaan**, (2) **penyusunan**, (3) **pembahasan**, (4) **pengesahan** atau **penetapan**, dan (5) **pengundangan.**" Dari lima tahapan tersebut, tidak disebut secara spesifik tahapan "persetujuan" karena secara logika sudah pasti termasuk atau

²⁰ Dalam banyak kesempatan, Zen Badjber, anggota Forum Konstitusi, forum bagi pembuat UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002, menyatakan bahwa pendapat di Forum terbelah mengenai apakah DPD terlibat dalam proses persetujuan atau tidak. Sebagian anggota Forum Konstitusi, menurut Zen Badjber, berpendapat bahwa DPD terlibat dalam proses pengambilan keputusan dalam konteks pembahasan RUU yang disebut dalam Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

bagian dari tahapan “pembahasan” dan tidak mungkin bagian dari empat tahapan lainnya.

Dari kelima tahapan tersebut, DPD sesungguhnya berhak untuk mengikuti setidaknya tiga tahapan pertama, yaitu **perencanaan**, **penyusunan**, dan **pembahasan**, sama seperti kewenangan DPR saat ini. Akan tetapi, DPD hanya terbatas pada mandat yang termaktub dalam Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Sementara Presiden justru berhak mengikuti atau menjalankan kelima tahapan tersebut, termasuk tahapan **pengesahan** dan **pengundangan** yang tidak dimiliki baik oleh DPR maupun DPD.

Oleh karena itu, dalam konteks pembahasan RUU, DPD harus diperlakukan sama dengan DPR dan Presiden sepanjang terkait Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. DPD dengan demikian mengikuti semua tingkat pembahasan RUU yang diatur dalam undang-undang, termasuk kegiatan-kegiatan dalam tingkat pembahasan tersebut.²¹

Bahwa memang benar Pasal 22A Perubahan Kedua menyatakan

“Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Akan tetapi, undang-undang tersebut tidak boleh mereduksi ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, termasuk kewenangan DPD untuk mengusulkan RUU dan membahas RUU dalam konteks Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945.

Berikutnya penulis akan melakukan penafsiran sisematis terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama yang menyatakan, “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Ketentuan dalam pasal ini sering dijadikan dasar pembenar untuk mengatakan bahwa UUD 1945 menyatakan hanya DPR yang memiliki kekuasaan legislatif, tidak lembaga lain, tidak juga DPD. Pasal tersebut memang akan bermakna demikian bila dibaca secara berdiri sendiri (penafsiran tekstual),²² tanpa mengaitkannya dengan ketentuan lain dalam UUD 1945, termasuk mengaitkannya dengan sejarah dirumuskannya pasal tersebut (*original intent*).²³

²¹ UU MD3 2009 dan UU P3 2011 menyebutkan bahwa pembahasan undang-undang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu (1) tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus, dan (2) tingkat II dalam rapat paripurna. DPD hanya ikut dalam pembicaraan tingkat I, tetapi terbatas pada pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini, sedangkan pembahasan DIM (daftar inventarisasi masalah) tidak diikutkan. Lihat Pasal 148, 149, 150, dan Pasal 151 UU MD3 2009; Pasal 67, 68, dan Pasal 69 UU P3 2011.

²² Salah satu metode penafsiran konstitusi yang paling sering digunakan adalah penafsiran tekstual, sering disebut juga *textual method*, *textualism*, *literalism*, atau *plain word approach*. Metode ini mendasarkan interpretasi pada kata yang secara aktual terdapat dalam hukum tertulis jika arti dari kata-kata tersebut tidak mendua. Menurut Donald P. Kommers, *textualism* didasarkan pada klaim bahwa penafsiran konstitusi harus dimulai dengan kata-kata yang tertulis. Dalam konteks penafsiran konstitusi di Amerika Serikat, penyokong *textualism* menyatakan bahwa Konstitusi AS harus dibaca menurut maknanya yang biasa (*ordinary meaning*) dan menerapkannya sesuai dengan makna tersebut. Donald P. Kommers et. al. *American Constitutional Law Liberty, Community, and the Bill of Rights*, 2004, hal. 37.

²³ Selain metode penafsiran tekstual, yang juga sering dipakai adalah metode penafsiran historis, sering disebut juga *historical method*, *original intent*, atau *original history*. Putusan-putusan dengan menerapkan metode ini kurang didasarkan pada kata-kata yang secara aktual terdapat dalam teks tertulis dibandingkan dengan pengertian-pengertian yang muncul dari analisis terhadap sejarah penyusunan atau pengesahan (ratifikasi) undang-undang dasar. Menurut Donald P. Kommers, beberapa hakim dan pakar berargumentasi bahwa tujuan dari penafsiran konstitusi adalah menemukan apa yang dimaksudkan perumus konstitusi terhadap kata atau kalimat yang dimaksud. Sekali ditemukan, maksud tersebut harus diterapkan pada kasus atau masalah yang sedang ditangani. Donald P. Kommers et. al. *American Constitutional Law Liberty, Community, and the Bill of Rights*, 2004, hal. 38.

Munculnya Pasal 20 Ayat (1) Perubahan Pertama harus dikaitkan dengan ‘suasana kebatinan’ saat Perubahan Pertama dilakukan (1999), yaitu semangat untuk melucuti kekuasaan eksekutif yang sebelumnya dinilai *executive heavy* dan memperkuat lembaga legislatif (*legislative heavy*). Pasal tersebut adalah respons terhadap perubahan Pasal 5 Ayat (1) yang berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”.

Akan tetapi, ketentuan Pasal 20 Ayat (1) Perubahan Pertama tidaklah menyebabkan DPR memonopoli kekuasaan membentuk undang-undang karena nyatanya “setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama” (Pasal 20 Ayat [2] Perubahan Pertama). Bahkan, dalam konteks Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga, harus

mendapatkan persetujuan tiga pihak (tripartit).

Terkait relasi DPR-Presiden dalam membentuk undang-undang, penulis berpendapat bahwa sesungguhnya tidak ada perubahan signifikan antara UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan. **Sebelum perubahan**, meskipun sudah disetujui DPR, sebuah RUU tidak dapat menjadi undang-undang bila tidak disahkan Presiden (Pasal 21 Ayat [2]). **Setelah perubahan**, suatu RUU baru bisa menjadi undang-undang bila disetujui bersama Presiden dan DPR (Pasal 20 Ayat [2] Perubahan Pertama). Bahkan, terkait dengan RUU dalam Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga, menurut penulis, suatu RUU bisa menjadi undang-undang bila disetujui oleh tiga institusi, yaitu DPR, DPD, dan Presiden sebagaimana telah diuraikan terdahulu.

Kewenangan DPR dalam Membentuk Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945

Sebelum Perubahan UUD 1945	Setelah Perubahan UUD 1945
Pasal 21 Ayat (2)	Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Pertama
Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.	Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama

Maka konstruksi kekuasaan membentuk undang-undang dalam UUD 1945 setelah perubahan adalah: DPR dan Presiden memiliki kekuasaan seimbang dalam pembahasan RUU di luar konteks Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Sedangkan untuk RUU yang terkait dengan Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga, DPR, Presiden, dan DPD memiliki kekuasaan yang (**seharusnya**) seimbang pula. Artinya, sebuah RUU tidak bisa disetujui bila salah satu dari ketiga institusi tidak menyetujui. Itulah implementasi *checks and balances* terkait proses pembentukan undang-undang dalam UUD 1945.

Terkait dengan *prinsip checks and balances* dalam UUD 1945, dalam salah satu putusannya, MK menyatakan bahwa DPD adalah salah satu lembaga negara utama (*main state organ*) karena mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state function*) di mana lembaga-lembaga negara utama tersebut diikat oleh prinsip *checks and balances*.

"...menurut Mahkamah Konstitusi, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud

itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga oleh karenanya lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip '*check and balance*'."²⁴

Dengan kewenangan sebagaimana hari ini akibat amputasi di tingkat undang-undang, menjadi pertanyaan bagi kita semua apakah memang benar DPD adalah lembaga negara utama yang mencerminkan pelebagaan fungsi kekuasaan negara yang utama.

D. PENUTUP

Dari uraian-uraian terdahulu penulis sampai pada poin-poin kesimpulan sebagai berikut:

1. Frasa "ikut membahas" dalam Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 bermakna bahwa DPD mengikuti semua tahap pembahasan suatu RUU yang terkait dengan pasal tersebut sesuai dengan tingkat-tingkat pembahasan atau tahap-tahap pembicaraan yang diatur dalam undang-undang.
2. Pembahasan dalam konteks Pasal 22D Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 harus ditafsirkan hingga level persetujuan karena

²⁴) Putusan Perkara Nomor 005/PUU-IV/2006, 23 Agustus 2006.

“persetujuan” tidak lain adalah produk dari “pembahasan”. Seandainya DPD tetap ingin dikecualikan dalam persetujuan di paripurna (pembicaraan tingkat II dalam konteks hari ini), maka DPD tetap dapat mengikuti pembahasan dan persetujuan dalam pembicaraan tingkat I secara penuh. DPD juga dapat mengikuti pembicaraan Tingkat II di Rapat Paripurna DPR sebelum dilakukannya persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.

3. Pembahasan RUU dapat bersifat bipartit dan bersifat tripartit (khusus untuk konteks Pasal 22D Ayat [2] Perubahan Ketiga UUD

1945). Pembahasan oleh fraksi di DPR atau ‘faksi’ di DPD adalah proses internal kelembagaan yang juga harus diselesaikan secara internal sebelum masuk pada pembahasan antarlembaga baik bipartit maupun tripartit. Praktik yang selama ini yang tidak mengakomodasi model legislasi bipartit dan tripartit harus dianggap inkonstitusional.

Daftar Pustaka

Donald P. Kommers et. al. *American Constitutional Law Liberty, Community, and the Bill of Rights*, Second Edition, 2004.

Charles Sampford dan Kim Preston (ed.), *Interpreting Constitutions: Theories, Principles and Institutions*, The Federation Press, Sydney, 1996.

Refly Harun, *Pemilu Konstitusional Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Rajawali Pers, 2016.

Sir Anthony Mason, AC KBE, “*Theoretical Approaches to Constitutional Interpretation*”, The Federation Press, Sydney, 1996.

Walter F. Murphy et. al, *American Constitutional Interpretation*, Second Edition, 1995.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 005/PUU-IV/2006 tanggal 23 Agustus 2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 79/PUU-XII/2014 tanggal 22 September 2015.

