

DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI (PASCA AMANDEMEN UUD 1945)

Feri Himawan Kurnia¹

Budiharto²

Abstrak

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan lembaga perwakilan baru yang dibentuk dalam rangka pembaharuan konstitusi oleh MPR RI, dibentuk karena terdapat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Akan tetapi dalam perjalanannya DPD sendiri cenderung memiliki kewenangan yang sumir dan terbatas. Berkenaan dengan hal tersebut penulis melakukan penelitian berjudul DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI (PASCA AMANDEMEN UUD 1945) dengan rumusan masalah bagaimanakah kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia dan bagaimanakah kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang ideal di indonesia.

Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif, dengan memanfaatkan data primer, sekunder dan data tersier sebagai bahan penelitian. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis.

Hasil penelitian menyatakan bahwa dalam perjalanannya DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilu ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tidak berarti dibandingkan dengan biaya politik dan proses perekrutannya yang demokratis, DPD hanya diatur dalam dua pasal (pasal 22 C dan Pasal 22 D). Untuk menciptakan DPD yang ideal dalam sistem ketatanegaraan RI maka kita sebagai bangsa Indonesia bisa membuka khasanah atau wacana yang lain seperti negara Amerika Serikat, walaupun setiap negara itu mempunyai kultur masyarakat (warga negara yang berbeda-beda) mempunyai kekhasan masing-masing. negara Indonesia bisa melihat dari negara Amerika Serikat untuk menjadi acuan mengenai sistem parlemen yang menggunakan dua kamar.

Dengan adanya peraturan perundang-undangan baik didalam UUD Republik Indonesia Tahun 1945, UU No 22 Tahun 2003 serta UU No 27 Tahun 2009 yang mengatur tentang DPD, perlu adanya suatu konstruksi hukum dalam rangka revitalisasi peranan DPD, untuk menciptakan suatu Kedudukan dan peranan DPD yang Ideal dalm sistem parlemen di Indonesia. Adapun langkah-langkah yang bisa ditempuh adalah dengan melakukan amandemen terhadap UUD Republik Indonesia tahun 1945. Amandemen tersebut dilakukan dengan menggunakan mekanisme yang sesuai dengan pasal 37 UUD NKRI tahun 1945 yang mengatur tentang mekanisme perubahan terhadap UUD NKRI Tahun 1945.

Kata Kunci : DPD, Pasca Amandemen

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Kelahiran DPD ditandai melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Perubahan ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) yang bunyinya: “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”. Sebelumnya bunyi pasal ini adalah: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Perubahan terhadap ketentuan di atas berimplikasi pada reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi sebatas sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD³. MPR secara otomatis mengalami perubahan struktur keanggotaan yang di dalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dalam sistem ketatanegaraan modern disebut dengan sistem dua kamar (bikameral).

Dalam sistem bikameral, masing-masing kamar mencerminkan jenis keterwakilan yang berbeda yaitu DPR merupakan representasi penduduk sedangkan DPD merupakan representasi wilayah (daerah). Perubahan yang terjadi dari sistem unikameral dengan supremasi MPR kepada sistem bikameral ini, menjadi sebuah keniscayaan karena selama ini Utusan Daerah dalam MPR tidak ikut membuat keputusan politik nasional dalam peringkat undang-undang.⁴

Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).⁵

³ Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang, hlm 9.

⁴ *Ibid.*

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Cetakan II, Jakarta, hlm 138.

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya. Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD Negara RI 1945 yang bunyinya: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dan “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Sehingga dari pasal tersebut menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tetaplah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berkenaan dengan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerahnya dapat dilihat dari kewenangannya, DPD (1) dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;⁶ (2) ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama;⁷ dan (3) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁸

Dengan rumusan pasal tersebut, maka DPD sebagai kamar kedua hanya berwenang untuk mengajukan, membahas, dan melakukan pengawasan Rancangan Undang-Undang tertentu. Pasal tersebut berimplikasi pada kecilnya

⁶ Pasal 22 D Ayat (1) UUD Negara RI 1945.

⁷ Pasal 22 D Ayat (2) UUD Negara RI 1945.

⁸ Pasal 22 D Ayat (3) UUD Negara RI 1945.

kewenangan dan peran DPD dalam proses legislasi.⁹ Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22 D di atas, UUD Negara RI 1945 menegaskan tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana lazimnya pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral. Hal ini terlihat dari beberapa unsur penting yang diatur dari pasal tersebut. Pasal 22 D ayat (1) dan (2), pada dasarnya DPD tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPD hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata “dapat” dan “ikut” tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa hukum, frase “DPD ikut membahas” berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.¹⁰

2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimanakah Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia ?
- b. Bagaimanakah Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang Ideal di Indonesia ?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian pada umumnya adalah untuk menguji suatu kebenaran tentang suatu pengetahuan. Secara keseluruhan penelitian mengenai DPD dalam sistem ketatanegaraan RI bertujuan untuk :

- a. Mendapat pemahaman mengenai Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
- b. Mendapat Gambaran tentang Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang Ideal di Indonesia.

⁹ Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 142.

¹⁰ Bagir Manan, 2005, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta, hlm 72.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.¹¹

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis normatif*. Metode pendekatan *yuridis normatif* yaitu suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum dan berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat. Metode pendekatan *yuridis-normatif* artinya adalah suatu pendekatan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian kepustakaan.

Penulis, dalam penulisan ini menggunakan metode *yuridis-normatif* karena dalam pembahasan penelitian ini penulis menggunakan dasar-dasar teori yang penulis dapat dari berbagai literatur/kepustakaan, arsip atau dokumen-dokumen, peraturan perundangan yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan yaitu mengenai DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945)

C. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Sejarah Sistem Pemerintahan Indonesia

Sistem Pemerintahan di Indonesia dimulai pada tahun 1945, Pada masa ini, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan UUD 1945 belum dibentuk, karena UUD 1945 pada saat ini tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya mengingat kondisi Indonesia yang sedang disibukkan dengan perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Dengan demikian, sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislatif di Indonesia. Hal ini berdasarkan pada Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada tanggal 16 Oktober 1945, diputuskanlah bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif, karena MPR dan DPR

¹¹ Soejono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press, 2010, hal. 43

belum terbentuk. Sehingga pada tanggal 14 November 1945 dibentuklah Kabinet Semi-Presidensial (“Semi-Parlementer”) yang pertama, sehingga peristiwa ini merupakan perubahan sistem pemerintahan agar dianggap lebih demokratis.

Dari segi sejarah sistem pemerintahan yang berlaku di masa ini adalah sistem pemerintahan presidensial, namun terhitung sejak tanggal 14 November 1945, Soekarno sebagai kepala pemerintahan republik diganti oleh Sutan Sjahrir, dengan kata lain sistem pemerintahannya pun berubah ke parlementer. Alasan politis untuk mengubah sistem pemerintahan dari Presidensial menjadi Parlementer dipicu karena seminggu sebelum perubahan pemerintahan itu, Den Haag mengumumkan dasar rencananya. Soekarno menolak hal ini sedangkan Sjahrir mengumumkan pada tanggal 4 Desember 1945 bahwa pemerintahnya menerima tawaran ini dengan syarat pengakuan Belanda atas Republik Indonesia.

Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dibentuk pada tanggal 29 April 1945, adalah Badan yang menyusun rancangan UUD 1945. Pada masa sidang pertama yang berlangsung dari tanggal 28 Mei sampai dengan tanggal 1 Juni 1945 Ir.Sukarno menyampaikan gagasan tentang “Dasar Negara” yang diberi nama Pancasila. Kemudian BPUPKI membentuk Panitia Kecil yang terdiri dari 8 orang untuk menyempurnakan rumusan Dasar Negara. Pada tanggal 22 Juni 1945, 38 anggota BPUPKI membentuk Panitia Sembilan yang terdiri dari 9 orang untuk merancang Piagam Jakarta yang akan menjadi naskah Pembukaan UUD 1945. Setelah dihilangkannya anak kalimat “dengan kewajiban menjalankan syariah Islam bagi pemeluk-pemeluknya” maka naskah Piagam Jakarta menjadi naskah Pembukaan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pengesahan UUD 1945 dikukuhkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang bersidang pada tanggal 29 Agustus 1945. Naskah rancangan UUD 1945 Indonesia disusun pada masa Sidang Kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK). Nama Badan ini tanpa kata “Indonesia” karena hanya diperuntukkan untuk tanah Jawa saja. Di Sumatera ada BPUPK untuk Sumatera. Masa Sidang Kedua tanggal 10-17 Juli 1945. Tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengesahkan UUD

1945 sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, kemudian berlanjut pada sistem pemerintahan di Indonesia periode tahun 1949-1950, 1959-1966, dan yang terakhir pada tahun 1998- sekarang.¹²

2. Sistem Pemerintahan

a. Sistem pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial ini bertitik tolak dari konsep pemisahan sebagaimana dianjurkan oleh teori Trias Politika. Sistem ini menghendaki pemisahan secara tegas, khususnya antara badan pemegang kekuasaan eksekutif dan badan legislatif.¹³ Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial: Amerika Serikat, Filipina, Brasil, Mesir, dan Argentina.

b. Sistem Pemerintahan Parlementer

Pada prinsipnya sistem pemerintahan parlementer menitik beratkan pada hubungan antara organ negara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem ini merupakan sisa-sisa peninggalan sistem Monarki. Dikatakan demikian karena kepala negara apapun sebutannya, mempunyai kedudukan yang tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari diserahkan kepada Menteri (Perdana Menteri).¹⁴ Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer: Inggris, India, Malaysia, Jepang, dan Australia.

c. Sistem Pemerintahan semi Parlementer / Presidensial (Campuran)

Sistem pemerintahan campuran ini merupakan kombinasi/campuran dari sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Ini ditandai dengan adanya presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Contoh Negara yang menggunakan sistem pemerintahan campuran yaitu Perancis. Sistem Pemerintahan Negara Perancis Negara Perancis saat ini (terkenal dengan istilah Republik Kelima) merupakan sebuah negara Republik dan berbentuk negara kesatuan. Perancis menganut sistem pemerintahan semi presidensial. Ini dikarenakan dalam menjalankan

¹² <http://sonnymbozo.blogspot.com/2012/08/sejarah-sistem-pemerintahan-indonesia.html>

¹³ Carl J. Friedrich, dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009, hal. 134

¹⁴ B. Hestu Cipto Handoyo, *op. cit*, hal. 132

roda pemerintahan, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dibantu oleh seorang Perdana Menteri. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan yang presidensiil secara murni dimana Presiden hanya menjalankan pemerintahan seorang diri dengan hanya dibantu kabinet. Untuk urusan legislatif, Perancis menggunakan sistem parlemen 2 pintu (bikameral) yang terdiri dari National Assembly (sidang Nasional) dan Senat Tidak Berpendapat (Parliament Sovereignty). Hal ini berbeda dengan Indonesia yang mempunyai sistem legislatif trikameral (3 pintu) yang terdiri dari MPR, DPR, dan DPRD. Di Perancis, parlemen dapat membubarkan kabinet sehingga pihak mayoritas menjadi penentu pilihan pemerintah. Walaupun demikian, Presiden tidak dipilih oleh parlemen tetapi dipilih secara electoral college yang terdiri dari wakil-wakil daerah / kota. Dalam menjalankan sistem pemerintahan di perancis, kabinet yang anggotanya terdiri dari dewan - dewan menteri berada dibawah kepemimpinan Perdana Menteri. Sedangkan Presiden bersama dengan Sidang Nasional dan Parliament Sovereignty akan mengangkat Dewan Konstitusi. Dewan Konstitusi ini anggotanya terdiri dari 9 orang yang tugas utamanya adalah mengawasi ketertiban dalam proses pemilihan presiden dan parlemen serta mengawasi pelaksanaan referendum. Konstitusi yang dianut oleh Negara Perancis adalah konstitusi tertulis. Namun bila dibandingkan dengan negara-negara yang lain, konstitusi Perancis ini lebih regid (lebih kaku). Terjadi pemisahan kekuasaan yang jelas antara legislatif yang ada di tangan parlemen, Eksekutif di tangan Presiden, dan Yudicial di tangan badan kehakiman. Mengenai Badan Kehakiman, para hakim ini diangkat oleh eksekutif dan terbagi menjadi dua. Yaitu Peradilan Kasasi (Court of Casation) dan Peradilan Hukum Administrasi. Dalam perkara-perkara yang rumit dan berat, penanganannya akan dilakukan oleh Tribunal des Conflits.¹⁵

3. Sistem Pemerintahan di Indonesia setelah Amandemen UUD 1945

Sekarang ini sistem pemerintahan di Indonesia masih dalam masa transisi. Sebelum diberlakukannya sistem pemerintahan baru berdasarkan UUD 1945

¹⁵ Busroh, Abu Daud, *ilmu negara*, Bumi Aksara, 2001

hasil amandemen keempat tahun 2002, sistem pemerintahan Indonesia masih mendasarkan pada UUD 1945 dengan beberapa perubahan seiring dengan adanya transisi menuju sistem pemerintahan yang baru. Sistem pemerintahan baru diharapkan berjalan mulai tahun 2004 setelah dilakukannya Pemilu 2004.

4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Sebagai Lembaga Legislatif di Indonesia

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. Dewan ini dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

DPD adalah dewan perwakilan tingkat pusat yang baru. Ada berbagai gagasan dibalik kelahiran DPD ini. *Pertama*, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi dua kamar (*bicameral*). DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) digambarkan serupa dengan sistem perwakilan di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan *House of Representative* sebagai perwakilan dari seluruh rakyat (DPR). Di sana pertemuan dari kedua unsur tersebut dinamakan *Congress*. *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan Negara.¹⁶

DPD adalah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibentuk sebagai cabang kekuasaan legislatif. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah ang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Lembaga baru ini akan mendampingi dan memperkuat lembaga legislatif yang telah ada sebelumnya yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memperjuangkan aspirasi dan pendapat rakyat. DPD merupakan lembaga perwakilan kedaerahan yang anggota-anggotanya adalah perseorangan. Dengan demikian tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan wilayah-wilayah/daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹⁷

¹⁶ Saldi Isra, 2007, *Fungsi Legislasi DPD dalam Penguatan Aspirasi Daerah*, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=84.fungsi-legislasi-dpd-dalam-penguatan-aspirasi-daerah&catid=23:makalah&Itemid=11 , diakses 23 April 2015

¹⁷ Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hlm 12.

Seperti telah diuraikan sebelumnya DPD lahir pada perubahan UUD Negara RI 1945 untuk yang ketiga kalinya yaitu pada bulan November Tahun 2001. Keberadaan DPD ini diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD Negara RI 1945 yang juga diformulasikan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

5. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam UUD 1945

Pembahasan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), tidak lepas dari pembahasan mengenai perubahan terhadap pasal 2 ayat (1) yang dilakukan pada amandemen keempat UUD 1945, yaitu mengenai keanggotaan MPR “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan Undang- Undang”.³ Artinya anggota MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan DPD, DPD merupakan suatu bentuk perwakilan oleh rakyat di daerah yang dimaksudkan agar perwakilan dari daerah adalah perwakilan yang dipilih secara demokratis oleh rakyat daerah secara langsung.

Pada masa sebelum amandemen UUD 1945, dan pada awal berdirinya, menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, “struktur parlemen dinegara kita diidealkan berkamar tunggal (unikameral) dengan variasi yang dikaitkan dengan kedaulatan rakyat yang dapat diorganisasikan secara total kedalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Maksudnya, sistem parlemen di Indonesia pada awalnya hanya dilaksanakan oleh satu lembaga yaitu MPR, walaupun MPR sangat erat kaitannya dengan DPR karena sebagian besar anggota MPR di dominasi oleh anggota DPR, namun karena keanggotaan MPR yang bersifat overlapping, maka kedua lembaga ini tidak bisa disebut dua kamar. Sehingga pada perkembangannya, dirubahlah pasal yang mengatur mengenai keanggotaan MPR menjadi terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sehingga dapat melengkapi keberadaan DPR sebagai anggota MPR selama ini. Akan tetapi, berdasarkan pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, belum bisa sistem parlemen di negara Indonesia disebut menganut sistem parlemen dua kamar (bikameral), karena

dalam sistem dua kamar bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan. Contohnya di Amerika Serikat yang terdiri dari Senate dan House of Representatives yang menjadi unsur dari Congress. Namun sistem parlemen di Indonesia tampak seolah mengarah pada pembentukan sistem dua kamar (bikameral).¹⁸

D. ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Pembentukan DPD tentu saja menghadirkan beberapa macam pandangan akan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendapat pertama menyatakan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah berubah dari sistem parlemen tunggal (unikameral) menjadi sistem parlemen dua kamar (bikameral). Pendapat kedua berpendapat bahwa sebenarnya dengan kehadiran DPD sebagai kamar kedua di parlemen tetap tidak mengubah sistem parlemen Indonesia yang bersifat unikameral sebab pada dasarnya DPD bukan merupakan lembaga legislatif (tapi fungsi legislatifnya terbatas) sepenuhnya dan menjadi satu dengan DPR dalam bingkai kelembagaan MPR. Sedangkan pendapat ketiga menyatakan bahwa, Indonesia malah telah menganut sistem parlemen tiga kamar (trikameral), karena kedudukan MPR yang tetap dipertahankan sebagai bagian dari sistem parlemen Indonesia dengan tetap mempunyai Sekretariat Jenderal sendiri.

Dengan sistem dua kamar (bikameral) tersebut bukan berarti dengan pembentukan DPD ini mengarah kepada negara federal, tapi dengan pembentukan DPD ini adalah bertujuan untuk menjalankan proses otonomi di daerah berjalan dengan baik dengan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan dasar filosofis Negara Indonesia, pembangunan di daerah berjalan dengan optimal dan kebutuhan-kebutuhan di daerah dapat tersalurkan ke pusat demi kesejahteraan masyarakat daerah. Namun secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II*. Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm 24.

melindungi formula federasi itu sendiri. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut '*revising chamber*'.¹⁹ Oleh karena itu, apabila melihat konsep di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (DPR dan DPD) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.²⁰ Secara teori, lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), dan fungsi pertimbangan dan perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu:

- 1) Sistem Perwakilan Politik (*political representation*);
- 2) Sistem perwakilan teritorial (*territorial representation* atau *regional representation*);
- 3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghaikn wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. DPD merupakan perwujudan sistem perwakilan teritorial dan DPR sebagai perwakilan politik.²¹ Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu negara.²² Melihat ketiga fungsi tersebut, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan DPD bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab DPD belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, op.cit hal. 164.

²⁰ Ibid, h. 163.

²¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II*. Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, hlm 40

²² Ibid, hal.41

parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD'45 sebelum amandemen.

2. Konstruksi Hukum yang Ideal dalam Mengatur Peranan DPD dalam Sistem Parlemen di Indonesia dalam Rangka Revitalisasi Pemberdayaan DPD dalam Sistem Kelembagaan Negara

Gagasan lahirnya DPD merupakan salah satu bentuk penguatan demokratisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia pasca tumbangannya pemerintahan orde baru. Selain itu pergeseran corak sistem pemerintahan yang bergeser kearah desentralisasi membuat pembentukan DPD menjadi suatu hal sangat penting. Selain itu harapan agar adanya mekanisme *checks and balances* antarlembaga-lembaga negara yang lebih efektif ketimbang pada masa Orde Baru, adalah salah satu pendorong paling kuat untuk lahirnya pemikiran mengenai bikameralisme yang melahirkan DPD²³.

Pembentukan DPD menjadi kamar kedua setelah DPR dalam sistem parlemen di Indonesia. Oleh karena itu maka konsep parlemen di Indonesia menjadi bikameral. Hal tersebut tentu akan menjadikan perubahan dalam proses legislasi nasional. Perubahan terjadi karena di dalam legislatif, DPR bukan menjadi lembaga tunggal yang mempunyai kewenangan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.

Konsep parlemen bikameral sebenarnya bukan hal yang baru dalam sistem parlemen di berbagai negara dibelahan dunia. Berikut adalah negara-negara di dunia yang menganut sistem parlemen bikameral beserta ciri-cirinya:

a. Amerika Serikat

Dalam sistem parlemen bikameral yang dianut oleh Amerika, DPR dan senat mempunyai kewenangan yang sama dalam mengecek semua peraturan perundang-undangan sebelum diserahkan kepada presiden. Dalam konteks tersebut, DPR dan Senat mempunyai kewenangan yang relatif seimbang. Perlu diketahui bahwa Amerika Serikat menganut sistem pemerintahan presidensiil.

²³ Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, *Menuju Bikameral Efektif.. op.cit*

b. Inggris

Inggris menganut sistem parlemen bikameral. Dua kamar tersebut adalah *house of lords* (majelis tinggi) dan *house of commons* (majelis rendah). Dalam kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan, kewenangan yang dimiliki juga relatif seimbang. Karena sebagai kamar kedua *house of lords* memainkan peranan penting dalam proses merevisi peraturan perundang-undangan serta sama seperti *house of commons*, juga mempunyai hak bertanya dan hak interpelasi.²⁴ Hal ini terdapat dalam “*The Work of the House of Lords: Its Roles, Functions, and Powers*”.

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan kesimpulan dari permasalahan diatas, dan berdasarkan analisis yuridis terhadap peraturan perundang – undangan yang ada, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Bahwa peraturan perundang-undangan yang ada baik di dalam UUD NKRI Tahun 1945, UU No 22 Tahun 2003 dan UU No 27 Tahun 2009 yang mengatur tentang DPD, masih kurang dari dari harapan awal pembentukan DPD. Hal ini dikarenakan antara lain:
 - a. Pasal-pasal yang terkait membatasi kewenangan DPD di bidang fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
 - b. Terjadi ketimpangan kewenangan yang berat sebelah antara DPD dan DPR, dan kewenangan yang jauh dominan membuat DPD hanya bertindak sebagai *auxiliary* atau penunjang terhadap fungsi DPR sehingga DPD disebut juga sebagai *co-legislator* daripada legislator yang sesungguhnya.
 - c. Pasal-pasal yang membatasi kewenangan DPD di bidang fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran membuat tidak adanya suatu “*double check*” dan “*check and balances*” dalam suatu lembaga pembuat peraturan perundang-undangan di Indonesia.

²⁴ *ibid*

2. Dengan adanya peraturan perundang-undangan baik di dalam UUD NKRI Tahun 1945, UU No 22 Tahun 2003 serta UU No 27 Tahun 2009 yang mengatur tentang DPD, perlu adanya suatu konstruksi hukum dalam rangka revitalisasi peranan DPD, Untuk menciptakan suatu Kedudukan dan peranan DPD yang Ideal dalam sistem parlemen di Indonesia. Adapun langkah-langkah yang bisa ditempuh adalah dengan melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945. Amandemen tersebut dilakukan dengan menggunakan mekanisme yang sesuai dengan pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang mekanisme perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Dengan demikian maka Kedudukan dan Peranan DPD yang Ideal di Indonesia yaitu sebagai berikut :

- a) DPD harus mempunyai kewenangan yang berimbang dengan DPR.
- b) DPD dan DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang sama-sama efektif;
- c) Setiap anggota DPR dan DPD berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang;
- d) Setiap rancangan undang-undang harus melalui kedua kamar tersebut sebelum menjadi sebuah produk undang-undang;

2. Saran

Berdasarkan uraian yang terdapat dalam pembahasan dan juga kesimpulan, dengan terbatasnya kewenangan DPD dalam fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi anggaran yang dimiliki, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya antara lain UUD NKRI Tahun 1945, UU No 22 Tahun 2003 dan UU No 27 Tahun 2009, maka menurut hemat penulis sebagai saran kepada DPD dan Pemerintah adalah sebagai berikut:

a. Bagi DPD

DPD harus lebih partisipatif dan kritis terhadap kewenangan yang dimiliki sebagai salah satu bagian dari lembaga legislatif yang ada di Indonesia. DPD yang bertindak sebagai salah satu komponen penting penyerap aspirasi masyarakat, harus bisa menyuarakan perubahan terhadap kewenangan yang lebih setara dan berimbang terhadap DPR. Hal ini dikarenakan agar tercipta

suatu lembaga pembuat peraturan perundang– undangan yang baik dan efektif.

b. Bagi Pemerintah

Pemerintah yang mempunyai tugas sebagai pelaksana peraturan perundang– undangan, harus bisa membaca situasi dan kondisi lembaga legislatif saat ini. Peranan yang tidak berimbang antara kewenangan DPD dan DPR akan berdampak pada pembuatan peraturan perundang–undangan yang kurang efektif. Sehingga akan berimplikasi terhadap pemerintah itu sendiri sebagai pelaksana peraturan perundang–undangan yang dibuat. Oleh karena itu, maka pemerintah sebagaimana juga DPD harus bisa lebih berpikir kritis terhadap revitalisasi peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia. Selain itu bahwa yang terpenting dari adanya revitalisasi itu sendiri akan berdampak lebih baik terhadap penyerapan aspirasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, CV Armico, Bandung, 1987
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).
- Bagir Manan, 2005, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Cetakan III, Yogyakarta,
- Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia, Lintas Sejarah dan Sistemnya*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta,
- I Dewa Gede Palguna, *Makalah Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, Semarang, 25 Maret 2003, dan Maret, 26 Maret 2003.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, PT Bina Aksara, Jakarta, 1984,
- Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011,
- Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara: Jilid II*. Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Cetakan II, Jakarta,
- Jimly Asshiddiqie,, *Hubungan antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, bahan ceramah Diklatpim Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2001 “*Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan
- Kevin evans, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto et.al (edit.) *Menggagas Ulang prinsip - Prinsip Lembaga Kepresidenan* (Jakarta, CPPS Paramadina Dan Partnership For Governance Reform In Indonesia)

- M. Solly Lubis, 28 Januari 2003, *Makalah Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, Jakarta,
- Moh.Kusnardi & Bintan R. Saragih,1978, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia Jakarta
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan tata Hukum, Ghalia Indonesia*, Jakarta
- Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto,1983, *Sendi-sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Alumni, Cet.ke-4,Bandung
- Reni Dwi Purnomowati, Implementasi system parlemen bikameral dalam parlemen di Indonesia, (Jakarta, Raja Grafindo Persada)
- Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Andalas University Press, Padang,
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Makalah Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”*, Jakarta, 28 Januari 2003, Yogyakarta, 24 Maret 2003, dan Semarang, 25 Maret 2003.
- Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hlm 12.
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta 1986,
- Satjipto Rahardjo.1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia Alumni*, Cet.ke-3, Bandung

B. PERATURAN – PERATURAN

Undang – Undang Dasar NKRI Tahun 1945

UU No 12 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan.

UU No 23 Tahun 2003 Tentang UU No 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

UU No 27 Tahun 2009 Tentang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.