

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Deskripsi Ruang Lingkup DPD RI 1. Gambaran Umum Ruang lingkup DPD RI

Secara filosofis pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah meningkatkan akomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam pengambilan keputusan agenda politik bangsa terutama yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Pengambilan keputusan pada masa lalu yang bersifat sentralistik telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, sehingga akan mempengaruhi keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional.

DPD RI dibentuk berdasarkan Perubahan ketiga Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 yang diarahkan untuk terbangunnya sebuah mekanisme saling mengontrol dan menyeimbangkan (checks and balances) antar cabang kekuasaan negara (lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif) dan di dalam bangunan parlemen sendiri (lembaga legislatif) selain bertujuan untuk mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. Pada perspektif politik, pembentukan DPD RI bertujuan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan kapasitas partisipasi daerah dalam konstelasi kebijakan politik nasional, mendorong proses demokratisasi, serta turut mewujudkan pembangunan daerah secara bermartabat, berkeadilan, dan berkesinambungan.

Mengacu pada ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Undang- Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, wan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU

MD3) dan Peraturan DPD RI Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib, bahwa sebagai lembaga legislatif DPD RI mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran yang dijalankan dalam kerangka fungsi representasi

Penelusuran sejarah kemunculan pertama dari gagasan bikameralisme didasari oleh ide *mixed government* dan sejumlah filsuf Yunani kuno, dengan Aristoteles sebagai figure terkemuka. Ide dasarnya adalah bahwa suatu bangunan kekuasaan dalam Negara harus kontruksi gabungan antara monarki, aristokrasi dan demokrasi. Unsur monarki terwujud dalam diri raja, aristokrasi diwujudkan oleh dewan penasehat raja, dan prinsip demokrasi oleh lembaga pemasyarakatan.

Di Romawi, di mana para pemikir terkemukanya, seperti Polybius dan Cicero sebagai penerus ide Aristoteles. *Mixed government* ini tercermin dalam keberadaan konsul sebagai perwujudan unsur monarki, dewan senat mewakili unsur aristokrasi, dan dewan rakyat sebagai cermin unsur demokrasi. Pembagian ningrat dan rakyat tampak jelas, yaitu senat sepenuhnya berisi keluarga raja dan para bangsawan, sementara dewan rakyat menjadi tempat kumpulnya rakyat biasa. Dengan memodifikasi kategori Cicero di atas, benih gagasan bikameralisme secara lebih terang nampak dalam sejarah pemerintahan Romawi lewat kehadiran satu lembaga yang dewasa ini banyak dipakai sebagai nama *second/upper chamber* dalam parlemen yaitu senat. Dibentuk sebagai penasehat raja (secara teoritik tidak memiliki kekuasaan legislatif). Senat berisikan para hakim dan konsul yang dipilih oleh dewan (perkumpulan rakyat) serta para pejabat eksekutif yang secara otomatis diangkat sebagai anggota setelah berakhirnya masa jabatan mereka. Dalam perkembangannya kemudian secara dua abad terakhir dalam periode republik, senat tumbuh menjadi lembaga yang tidak lagi sekedar menjadi penasehat raja, tetapi justru memainkan peran sebagai pengarah kebijakan Negara dan kian independennya posisi senat terhadap organ politik.

Di sini ada dua pengertian parlemen bikameral setelah uraian tersebut, ada yang untuk menyebut gabungan dua kamar sekaligus dan ada istilah parlemen hanya untuk menyebut perwakilan wilayah. Sebagai contoh

kongres di Amerika Serikat sering untuk menyebut *House of Representatives*, sementara para anggota senat disebut senator. Padahal kongres sebenarnya gabungan kedua kamarnya. Sekarang dalam penelitian ini dipakai istilah “Parlemen Bikameral” secara normal untuk menyebut gabungan dua kamar perwakilan.

Meskipun dalam praktik pemerintahan. Yunani dan Romawi kuno lebih merupakan tempat bersemainya gagasan awal bikameralisme yang disampaikan Donal Shell. Namun, ada dua semangat pokok dalam berbagai praktik pemerintahan di masa itu yang sedikit banyak menjadi inspirasi gagasan bikameralisme di masa-masa selanjutnya, yaitu :

1. Kekuasaan yang tidak dikonsentrasikan pada satu individu, satu kelas masyarakat atau satu institusi politik, dan perlunya jaminan *checks and balances* antara berbagai pihak pengelola kekuasaan tersebut.
2. Mengingat bahwa kekuasaan pemerintah tidak sekedar sebagai perkara menjalankan perintah dan otoritas, tetapi juga memasyarakatkan daya persuasi politik berdasar kematangan kualitas argumentasi tinggi maka mutlak dibutuhkan orang-orang bijak dalam menjalankan pemerintahan, dengan cara memberikan posisi kekuasaan khusus pada orang bijak tersebut.

Kedua hal tersebut ternyata telah memberi inspirasi yang secara umum mempengaruhi perkembangan kelembagaan perwakilan di banyak Negara. Tetapi, perlu diingat bahwa dalam praktik sudah tentu banyak modifikasi, untuk itu akan dilihat perkembangan tersebut terutama Negara Inggris yang dianggap sebagai rujukan banyak Negara pada abad pertengahan dan Amerika Serikat yang juga dianggap ssebagai salah satu model parlemen yang dikatakan mendekati pelaksanaan *trias politica* disamping juga beberapa Negara Jerman, Perancis dan Filipina sebagai Negara yang terdiri dari provinsi dan berbentuk kesatuan. Lima Negara yang terdiri dari Negara kesatuan dan Negara federasi akan dilihat mengenai sistem dua kamar (bikameral) meliputi kewenangan yang diberikan konstitusi, model rekrutmen anggota kamar ke dua, serta kekuasaan yang dimiliki kedua kamar tersebut.

Amerika Serikat sebagai Negara republik yang berbentuk federal yang terdiri dari 50 negara bagian. Sistem pemerintahannya presidensiil, presiden dipilih langsung setiap empat tahun sekali. Badan legislatifnya dinamakan *Congres* yang terdiri dua kamar yaitu senat sebagai wakil Negara bagian dan *House of Representatives* sebagai wakil seluruh rakyat. Anggota senat dipilih secara langsung oleh rakyat seperti halnya anggota *House of Representatives*. Banyak ahli mengatakan bahwa Senat Amerika Serikat kekuasaannya lebih besar daripada *House of Representatives* karena Senat secara umum sebagai badan legislatif, tetapi kadang-kadang menjadi badan eksekutif atau badan yudikatif, hal ini terjadi karena senat memang nominasi dari pejabat-pejabat publik dan hanya untuk mengadili kejahatan politik khusus.

Di bidang legislasi anggota senat atau Majelis Tinggi mempunyai hak untuk menolak RUU (hak veto terhadap suatu RUU). Setiap RUU yang sudah melewati *House of Representatives* dan senat sebelum menjadi undang-undang dibawa ke Presiden, jika Presiden menyetujui akan ditandatangani, sebaliknya jika presiden tidak menyetujui harus mengembalikan dengan keberatan-keberatannya kepada kamar/majelis asal RUU. Apabila sudah dipertimbangkan 2/3 dari anggota kamar itu tetap menyetujui maka akan ditandatangani oleh presiden. Tetapi perlu diperhatikan, RUU berserta keberatan-keberatannya juga dikirim ke kamar lain (bukan asal RUU) untuk mendapat persetujuan 2/3 anggota terhadap RUU yang dikembalikan oleh Presiden. Setelah mendapat persetujuan 2/3 dari kamar pertama maupun ke dua (Majelis Tinggi maupun Majelis Rendah) kemudian Presiden harus mengesahkan dalam waktu sepuluh hari (tidak termasuk hari minggu) setelah RUU itu diterima Presiden.

Indonesia yang menurut Bagir Manan berkiblat ke Amerika Serikat dengan adanya DPD sebagai wakil daerah dan DPR sebagai wakil penduduk seperti Senat (wakil Negara Bagian) dan *House of Representatives* sebagai wakil seluruh rakyat Amerika, namun kenyataannya kewenangan keduanya berbeda walaupun DPD dan DPR dipilih oleh rakyat secara langsung mestinya mempunyai kewenangan yang sama di bidang legislasi tidak hanya mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, tetapi juga yang bersifat publik, ikut

membahas dan memutuskan, dan mempunyai hak menolak terhadap RUU yang dipandang merugikan daerah. Padahal alasan keberadaan DPD adalah untuk meningkatkan dinamika demokrasi, akselerasi pembangunan, serta kemajuan daerah. Bahkan untuk melibatkan daerah dalam setiap merumuskan kebijakan nasional bagi kepentingan Negara dan daerah, dengan kewenangan DPD yang ada di bawah DPR maka DPD tidak akan dapat berbuat banyak dengan terbatasnya kewenangan tersebut.

Para ahli berpendapat bahwa adanya dua majelis di satu Negara dalam lembaga perwakilan akan menjamin adanya *double check* (dipriksa dua kali) terhadap produk legislatif sehingga kemungkinan kecil terjadinya undang-undang yang lahir dengan cacat dan ditunda pelaksanaannya. Ada lagi yang berpendapat dengan adanya kamar ke dua (DPD) hanya akan memperpanjang rantai pembuatan undang-undang. Hal yang sama akan dijumpai pada saat amandemen UUD 1945, salah satu isu yang dilontarkan bahwa kamar ke dua hanya terjadi di Negara “federal”. Isu itu muncul sebagai upaya penolakan terhadap lahirnya DPD. Menurut penulis, kewenangan yang tidak sama khususnya di bidang legislasi perlu ditinjau ulang, mengingat baik DPR maupun DPD dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak sesuai dengan tujuan dibentuknya DPD sebagai wakil daerah dalam pembuatan keputusan politik nasional, akan mudah menimbulkan penyimpangan karena tidak ada keseimbangan antara kedua badan legislatur tersebut.

Ke dua adalah Negara Jerman sebagai Negara federal dan menggunakan badan legislatif dua kamar yaitu *Bundesrat* (senat/federal council) dan *Bundestag* (*thouse of representative/federal assembly*). *Bundesrat* sebagai *upper house* atau majelis tinggi diangkat oleh pemerintah Negara bagian, dilengkapi dengan hak veto. Sedangkan *Bundestag* sebagai majelis rendah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Melihat Negara Jerman, Majelis Tinggi tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, anggotanya adalah pemimpin partai politik regional atau Negara bagian, menteri-menteri kabinet ditunjuk oleh pemerintah Negara bagian, tetapi mempunyai kewenangan untuk mengajukan RUU dan memiliki hak veto

terhadap RUU.

Majelis Tinggi di Jerman sangat berbeda dengan Majelis Tinggi di Amerika Serikat walaupun keduanya sama-sama sebagai Negara federal. Majelis tinggi di Jerman tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, tetapi kedudukannya sama dengan majelis tinggi di Amerika Serikat yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat.

Menurut penulis, lembaga perwakilan di Jerman dapat memberikan gambaran kepada kita bahwa kewenangan yang sama di bidang legislasi antara dua kamar tidak harus ditentukan oleh cara pengisian keanggotaannya, artinya tidak harus dipilih, tetapi dapat atas asumsi kemampuan para anggotanya seperti di Jerman.

Sistem dua kamar di Indonesia apabila dilihat dari legitimasi politik “tinggi” karena dipilih langsung oleh rakyat lewat pemilihan umum, sebaliknya kewenangan formalnya terbatas atau di bawah DPR sehingga dikatakan tidak lazim, kamar yang legitimasi politiknya tinggi kewenangan formalnya harus tinggi.⁶² Hal ini terjadi karena masih adanya kekhawatiran-kekhawatiran anggota Dewan Perwakilan Rakyat bahwa DPD akan menjadi “dinosaur” di kemudian hari apabila diberi kewenangan yang sama.⁶³ Kekhawatiran politik seperti ini tidak perlu terjadi dengan mengembalikan dengan tujuan utama dibentuknya DPD. Ke tiga adalah Negara Perancis yang merupakan Negara republik yang berbentuk kesatuan, terdiri dari 22 wilayah bagian/daerah Senatonya berjumlah 321 orang, sepertiganya dipilih secara tidak langsung, selebihnya dipilih melalui pemilihan di bagian departemen. Secara rinci 304 dari bagian, tiga perwakilan Negara jajahan, dua orang untuk komunitas khusus, 12 orang untuk rakyat Perancis yang hidup di luar negeri. Perancis sebagai Negara yang menganut dua kamar bicameral yang terdiri dari kamar pertama disebut *National Assembly* dan kamar ke dua disebut *senat*. *National Assembly* merupakan perwakilan seluruh rakyat perancis yang anggotanya dipilih secara langsung (merupakan wakil dari partai-partai) melalui pemilihan umum.

Belajar dari Negara Perancis ini mendapat pelajaran bahwa anggota kamar ke dua/senat ada yang dipilih di Negara bagian, tetapi ada yang diangkat

(sepertiganya). Kewenangannya tidak sama antara kamar pertama (National Assembly) dengan kamar kedua (senat) dalam pembentukan undang-undang, senat hanya mempunyai hak mengajukan RUU dan tidak memiliki hak veto.

Ke empat adalah Negara Inggris yang merupakan Negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Wilayah Negara Inggris adalah England, London, Northern Irland, yang masing-masing terdiri dari berbagai wilayah, kabupaten/kota, distrik. Struktur organisasi parlemen di Inggris adalah bicameral yang terdiri dari Majelis Rendah (*House of Common*) dan Majelis Tinggi (*House of Lords*). Di Inggris Majelis Tinggi diangkat atas dasar keturunan, sedang Majelis Rendah anggotanya secara demokrasi dengan masa jabatan lima tahun. Majelis Rendah terdiri dari komposisi partai-partai politik (partai buruh, partai konservatif dan Union, partai demokrat liberal). Anggota *upper house* Inggris jumlahnya lebih besar dari anggota *House of Common*, usianya rata-rata 60 tahun ke atas.

Kewenangan masing-masing kamar, *House of lords* tidak bisa mengubah RUU yang berasal dari *House of Common* yang telah diputus oleh *House of Common*, seandainya ada hanya berupa penundaan selama satu tahun oleh *House of Lords*. Melihat Majelis Tinggi di Inggris, anggotanya berasal dari para bangsawan kerajaan yang diangkat secara turun temurun dan jumlahnya lebih besar dari Majelis Rendah, hak veto sudah dihapuskan diganti kekuasaan untuk menunda selama satu tahun terhadap RUU yang tidak disetujui.

Penulis melihat bahwa dua Negara kesatuan, yaitu Perancis dan Inggris menempatkan Majelis Tinggi sesuai legitimasinya (ada yang dipilih, ada yang diangkat) sebatas mengajukan RUU sampai dengan menunda selama satu tahun. Kamar kedua apa pun bentuknya harus berisi anggota yang secara luas berbeda dan dibutuhkan sebagai penyeimbang kamar pertama, terutama di bidang legislasi sangatlah diperlukan untuk menilai layak tidaknya suatu undang-undang dikeluarkan atau diundangkan. Berkaitan dengan hal tersebut, sudah semestinya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia juga diberi fungsi untuk ikut menilai RUU yang akan disahkan menjadi undang-undang. Perlu dikaji ulang kewenangan DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan yang saat ini berlaku di

bumi Indonesia.

Ke lima adalah Negara Republik Demokrasi Persatuan Filipina. Filipina terdiri dari 76 Provinsi dan 61 kota dengan sistem pemerintahan presidensiil. Parlemen Filipina dinamakan *congres*. Saat ini *congres* Filipina terdiri dari dua kamar yaitu *senate/senado (upper House)* dan *House of Representative/ Kepulungan MG Mga Kinatawan (lower house)*.⁶⁴ Senator dipilih secara bebas sebanyak 24 senator. Dua belas senator dipilih ssetiap tiga tahun. Masa anggota senat adalah enam tahun. Dalam proses legislasi, Senat Filipina mempunyai kedudukan yang sama dengan *House of Representative*. Karenannya kedua kamar yang mempunyaikedudukan sama itu dikatakan bicameral yang kuat, yaitu sama-sama memiliki hak usul RUU dan veto terhadap RUU.⁶⁵ Setiap RUU dapat menjadi undang- undang jika telah dalam *three readings* (suatu proses legislasi pada kongres dalam tiga tahapan).

Bila dicermati dari tinjauan mengenai keanggotaan dan kewenangan ataupun kekuasaan yang dimiliki dari masing-masing kamar ke dua/*second chambers/ upper house* dari lima Negara diatas yaitu amerika serikat, inggris, perancis, jerman dan Filipina, setiap kamar kedua baik dalam sistem bikaeral lunak maupun bicameral kuat dapat mengajukan RUU kepada kamar pertama dalam proses legislasi. DPD sebagai kamar kedua di samping DPR merupakan suatu perwakilan teritorial, yang mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah saja, berbeda dengan sistem bicameral lunak di prancis dan inggris yang dapat mengajukan setiap RUU, tidak hanya RUU yang berkaitan dengan daerahnya. Lemahnya posisi DPD ini dapat saja diabaikan oleh DPR maupun presiden dalam bidang legislasi. Apabila hal ini terjadi maka akan berakibat ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat dan menjurus disintegrasi bangsa.

Harapan ke depan adalah sistem bicameral atau sistem dua kamar dapat membawa manfaat bagi bangsa dan Negara dengan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada DPD sehingga kedudukannya sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terutama dalam proses legislasi. Harapan ini akan terwujud apabila para pelaku politik mau menyikapi aspirasi daerah

terhadap DPD yang angat lemah posisinya di bidang legislasi ini untuk melakukan perubahan UUD 1945, sekali lagi yang menyangkut kewenangan dua lembaga legislatif DPD.

B. Kewenangan DPD yang Tidak Sama dengan DPR dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

1. Pemberian Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Sejak pemerintahan Orde Baru komposisi MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan namun dirasakan bahwa Utusan Daerah tidak berfungsi efektif memperjuangkan kepentingan daerah, oleh karena proses pengangkatannya tidak dilakukan secara demokratis, hanya oleh DPRD provinsi dan DPRD sendiri dikuasai para partai politik yang menang dalam pemilu di provinsi itu. Sementara itu beberapa daerah memiliki sumber daya ekonomis akibat suatu kontradiksi dalam sistem politik Indonesia sehingga membuat daerah melakukan reformasi terhadap keterwakilan daerah. Sejak saat itu muncullah pemikiran menciptakan sistem bikameral yaitu sistem dua kamar dalam berbagai perwakilan dan salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah.

Para anggota MPR ada yang menginginkan bicameral yang kuat dalam MPR yaitu partai Golkar, PPP, dan Utusan Daerah. Sebaliknya kelompok lain yang tidak menginginkan adanya bicameral adalah PDIP dan Utusan Golongan. Akhirnya dicapai kata sepakat (kompromi) untuk menggunakan sistem bicameral lunak. Meskipun DPD sebagai lembaga legislatif, DPD tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan ini tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberikan usulan dan pertimbangan. Sistem bikameral yang digagas para akademisi tentang kewenangan dalam parlemen bikameral atau sistem dua kamar berbeda-beda, di antaranya KC Where berpendapat bahwa bikameralisme menghadirkan tidak banyak masalah jika kedua kamarnya benar-benar terpilih atas garis yang sama, dipilih oleh rakyat, dan mempunyai kedudukan sama.

Hal yang sama juga digagas oleh Ramlan Surbakti bahwa sistem dua kamar tersebut adalah sistem perwakilan dengan masing-masing mencerminkan jenis keterwakilan penduduk diwadahi oleh DPR dan perwakilan daerah diwadahi oleh DPD, tetapi mempunyai fungsi yang sama di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan.

Kedua pendapat tersebut ternyata berbeda dengan konsep Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR yaitu *soft bicameralism* bahwa DPD berada dibawah DPR sehingga kekuasaan legislasi, pengawasan, dan anggaran tetap ada di DPR, sedangkan DPD hanya memberi pertimbangan. Tidak ketinggalan Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa jangan terpancang *strong* atau *soft bicameralism*, yang penting harus rinci karena tidak mungkin kalau kedudukannya sama persis, tetapi dalam bidang legislasi DPD maupun DPR harus boleh berinisiatif mengajukan usul RUU urusan daerah atau RUU urusan pusat karena RUU pusat akibatnya juga pada rakyat yang ada di daerah. Dahlan Thalib sebagai pakar hukum tata Negara beliau memberikan ilustrasi bahwa Amerika Serikat sebagai Negara federal yang menganut dua kamar sebagai perwakilan yang berbeda dan mempunyai kewenangan sama dalam legislasi. Perlakuan itu akan berdampak dihapuskannya lembaga tinggi Negara (MPR), mempertegas diadanya sistem presidensiil, sistem pemisahan kekuasaan, dan prinsip *checks and balance* di antara lembaga tinggi Negara.

Pendapat lainnya juga dikemukakan oleh Slamet Effendi Yusuf, bahwa Indonesia memilih model demokrasi konstitusional, oleh karena bagaimanapun pluralisme yang menjadi realita sosial kita hanya dapat dikelola apabila ada aturan main yang disepakati bersama. Menurut beliau gagasan kamar kedua Dewan Perwakilan Daerah yang dibangun sistem perwakilan bicameral dengan prinsip sistem bicameral yang didasarkan pada pemikiran *check and balance* (saling mengecek) antara dua kamar dalam memberikan produk undang-undang. Jadi, prinsip *check and balances* tidak hanya antar lembaga Negara tetapi juga lembaga *legislature*.

Yasona H. Laoly berpendapat lain, yaitu sistem perwakilan di

Indonesia tidak harus sama persis seperti di Inggris atau Amerika Serikat, kedua lembaga perwakilan itu tidak perlu kedudukannya sama, DPR harus tetap lebih besar kewenangannya daripada DPD. DPD dikhususkan untuk menyuarakan dan memperjuangkan kepentingan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Oleh Yasola H. Laoly dinamakan “*not so strong bicameralism*”, yaitu di tengah-tengah antara *soft bicameralism* dan *strong bicameralism* Konsep tersebut masih lebih baik dari konsep PAH-1 BP MPR yang bersifat *soft bicameralism* dan bukan *strong bicameralism* seperti kehendak tim ahli PAH-1 BP MPR. Ni.matul Huda mengatakan bahwa pelibatan para pakar sebagai Tim Ahli Badan pekerja MPR sekadar untuk memperoleh *justifikasi* politik.

Alasan lain dikemukakan oleh Andrew S, Ellis, bahwa penyusun kontitusi memilihdua kamar (*bicameral*) pertama untuk membangun sebuah mekanisme pengawaan yang seimbang, kedua untuk pembahasan sekali lagi dalam legislasi suatu RUU, ketiga untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak terwakilkan pada kamar pertama. Secara khusus mewakili dan mewadahi daerah- daerah dalam lembaga *legislatif*. Setelah amandemen UUD 1945 selesai, konfigurasi DPD semacam ini kurang tepat bahkan dapat dikatakan ganjil karena sistem dua kamar di indonesia tidak mengacu pada sistem mana pun. Apabila dibandingkan dengan fakta-fakta di berbagai negara manapun apabila leitimasi politiknya tinggi (dipilih secara langsung) kewenangan formalnya juga tinggi. Indonesia menunjukkan anomali karena tidak sejalan antara legitimasi yang tinggi dengan kewenangan formalnya rendah atau terbatas. Hal yang sama juga dikemukakan pakar hukum tatanegara, Taufik Sri Soemantri M., dikatakan bahwa Indonesia sebagai negara besar bukan hanya dari jumlah penduduk, tetapi juga luas wilayahnya yang sebagian besar perairan dan Konsep tersebut masih lebih baik dari konsep PAH-1 BP MPR yang bersifat *soft bicameralism* dan bukan *strong bicameralism* seperti kehendak tim ahli PAH-1 BP MPR. Ni.matul Huda mengatakan bahwa pelibatan para pakar sebagai Tim Ahli Badan pekerja MPR sekadar untuk memperoleh justifikasi

politik. Alasan lain dikemukakan oleh Andrew S, Ellis, bahwa penyusun konstitusi memilih dua kamar (*bicameral*) pertama untuk membangun sebuah mekanisme pengawalan yang seimbang, kedua untuk pembahasan sekali lagi dalam legislasi suatu RUU, ke tiga untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak terwakilkan pada kamar pertama. Secara khusus mewakili dan mewadahi daerah- daerah dalam lembaga legislatif. Setelah amandemen UUD 1945 selesai, konfigurasi DPD semacam ini kurang tepat bahkan dapat dikatakan ganjil karena sistem dua kamar di Indonesia tidak mengacu pada sistem mana pun. Apabila dibandingkan dengan fakta-fakta di berbagai negara manapun apabila legitimasi politiknya tinggi (dipilih secara langsung) kewenangan formalnya juga tinggi. Indonesia menunjukkan anomali karena tidak sejalan antara legitimasi yang tinggi dengan kewenangan formalnya rendah atau terbatas. Hal yang sama juga dikemukakan pakar hukum tata negara, Taufik Sri Soemantri M., dikatakan bahwa Indonesia sebagai negara besar bukan hanya dari jumlah penduduk, tetapi juga luas wilayahnya yang sebagian besar perairan dan ribuan pulau maka perlu ada badan yang dapat menyuarakan kepentingan rakyat daerah terpencil itu sehingga muncul DPD. Menjadi aneh ketika anggota DPD dipilih secara langsung dengan bobot lebih berat dari anggota DPR, kewenangannya terbatas tidak seperti kewenangan DPR. Bahkan Deny Indrayana juga mengatakan hal yang sama, bahkan kewenangan DPD cenderung minimalis apabila dikomparasikan dengan kewenangan DPR. Kedua tokoh ini juga mengharapkan kewenangan DPD itu ditinjau kembali sehinggasama dengan DPR walaupun tidak sama persis agar sesuai dengan tujuan awal yaitu sebagai wakil daerah ditingkat pusat dalam setiap pengambilan keputusan politik nasional. Pembicaraan lebih lanjut menyangkut kewenangan DPD yang tidak sama dengan DPR yaitu pada Sidang Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR. Hal itu muncul lagi ketika membicarakan fungsi dan wewenang kedua lembaga negara yang baru ditetapkan pada Sidang Pleno PAH 1 B MPR sebelumnya, pembicaraan itu lebih khusus lagi mengenai kewenangan fungsi legislasi

baik dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) maupun pembahasan diperdebatkan. Secara singkat pembahasan mengenai tugas dan fungsilembaga ini terdapat setidaknya- tidaknya tiga arus tanggapan dari fraksi-fraksi yang ada di MPR yaitu:

- a. Arus pertama fraksi-fraksi berpendirian perlu dianut strong bicameral, artinya fungsi DPD sama dengan fungsi DPR (meliputi fungsi anggaran, pengawasan, dan khususnya fungsi legislasi)
- b. Arus ke dua fraksi-fraksi yang berpendapat perlunya dianut semacam *limited strong bicameral* (bicameral yang kuat, tetapi terbatas), fungsi legislasi diutamakan di Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan fungsi legislasi untuk RUU yang berkaitan dengan hal-hal yang secara langsung berkaitan dengan daerah.
- c. Arus ke tiga fraksi-fraksi yang berpendirian perlunya penerapan *soft bicameral* atau *unicameral* di mana keberadaan DPD hanya memberi pertimbangan terhadap berbagai RUU yang berkaitan dengan daerah, tetapi tidak ikut dalam proses pembahasan apalagi pengambilan keputusan.

Pada sidang PAH 1 BP MPR mulai nampak adanya perpecahan ketika muncul sebuah pertanyaan, apakah DPD itu sebuah lembaga legislatif atau bukan. Di sinilah perpecahan fraksi-fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam memberikan kewenangan kepada DPD di antaranya yaitu :

Fraksi TNI/Polri sejak awal konsisten menolak hadirnya DPD karena khawatir kehadiran lembaga Negara DPD bertentangan dengan semangat sila ke empat dan ke lima pancasila, dan kehadiran DPD hanya akan menambah panjang rantai pembuatan undang-undang.

Fraksi Partai Bulan Bintang (FPBB) dan FUD sejak awal menghendaki DPD sebagai “Senat Amerika” dalam konteks sistem bicameral.

Fraksi PDIP dan FUG menolak pemberian status “lembaga legislasi” kepada DPD. Kekuasaan dan tugas Dewan Perwakilan Daerah ditentukan secara limitatif dalam Undang-Undang Dasar sehingga tetap dalam rangka Negara kesatuan dan menghindari sistem bikameral.

Fraksi Partai Golkar melalui juru bicaranya Theo L. Sambuaga supaya dua-duanya (DPR dan DPD) mempunyai fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya pelaksanaan undang-undang. “FPG tidak melihat sistem perwakilan melalui DPD, bertolak belakang dengan prinsip Negara Kesatuan”, sistem perwakilan dengan dua badan dewan seperti itu adalah sesuai prinsip demokratisasi, transparansi, check and balances, dan kedaulatan rakyat.

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (FPPP) mencoba menjembatani perpecahan dua sikap ekstrem tersebut dengan mengusulkan kuasi bikameral. DPD diakui bukan badan legislasi, tetapi diberikan kewenangan terbatas dalam proses penyusunan undang-undang.

Berdasarkan konsep usulan tengah dari FPP tersebut, FPG dapat menerimakemudian membuat konsep tugas dan kewenangan DPD yaitu memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut APBN, otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah Negara, dan pengelolaan sumber daya alam sebelum RUU di ajukan untuk di undangkan presiden.

Rumusan inilah yang akhirnya diterima oleh fraksi-fraksi MPR sebagai kompromi politik atau disepakati dan menjadi naskah akhir amandemen UUD 1945 seperti Pasal 22D berikut :

Ayat (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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ayat (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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rencana undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan dan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari rumusan yang ada maka segera terlihat bahwa sistem bikameral yang dianut masih meletakkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR lebih kuat dibandingkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bukan saja pada fungsi legislasi, tetapi juga pada fungsi pengawasan. Padahal pada saat yang sama rumusan tersebut menyebutkan bahwa kedua kamar tersebut anggotanya sama-sama dipilih melalui pemilihan umum atau dipilih langsung oleh rakyat.

Kewenangan yang tidak sama antara DPD dan DPR di bidang legislasi, khususnya dalam UUD 1945 karena kekuatan politik yang ada di MPR tidak sekuat untuk memberikan kewenangan yang sama. Hal tersebut tidak sama dengan tujuan awal dibentuknya DPD dan usulan TIM ahli PAH 1 BP MPR yaitu bikameral murni yang kedua kamarnya mempunyai kewenangan legislasi yang sama. Akibatnya tuntutan amandemen ke lima selalu didesakan oleh DPD sebagai upaya memperdayakan dirinya. Hanya saja perlu disadari bahwa untuk melakukan amandemen UUD 1945 tidak mudah sehingga dikatakan “langkah penting tetapi tidak strategis”, akhirnya merubah UUD 1945 sebagai konstitusi yang persyaratannya relatif sulit, kecuali apabila kekuatan politik menghendaki tidak ada masalah, seperti UUD 1945 yang oleh orde baru disakralkan,

tetapi setelah kekuatan politik sepakat untuk diamandemen juga dapat dilakukan amandemen terhadap UUD 1945.

C. Mengoptimalkan Fungsi DPD di Indonesia dalam Bidang Legislasi

1. Reformasi

Reformasi yang ditandai dengan pernyataan Presiden Soeharto untuk berhenti dari jabatan presiden setelah adanya gelombang unjuk rasa besar-besaran yang di motori oleh mahasiswa, pemuda, dan komponen bangsa lainnya di Jakarta dan daerah-daerah. Lahirnya reformasi memberikan harapan adanya perubahan menuju kehidupan kenegaraan yang lebih baik dalam segala bidang. Karena itu pada awal reformasi muncullah tuntutan yang didesakkan oleh berbagai komponen bangsa. Tuntutan itu terkenal dengan agenda reformasi antara lain:

- a. Amandemen UUD 1945
- b. Otonomi Daerah
- c. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI
- d. Mewujudkan kehidupan demokrasi
- e. Mewujudkan supremasi hukum
- f. Penghormatan terhadap HAM.

a. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1) Latar Belakang Amandemen UUD 1945

- a) Undang-undang Dasar 1945 itu bersifat sementara karena dibuat dalam waktu singkat dan tergesa-gesa untuk keperluan proklamasi kemerdekaan.
- b) Banyak pasal-pasal yang multi tafsir / ambigu (Pasal 7, pasal 5 ayat 1, Pasal 21)

- c) Kekuasaan Presiden terlalu besar baik dibidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif sehingga mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.
- d) UUD 1945 banyak memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang sehingga mendorong penyalahgunaan kehidupan.

2) Kesepakatan Amandemen

Pada waktu tuntutan itu muncul semua semangat dan sepakat, tetapi pada waktu akan dilaksanakan amandemen timbul pertanyaan tentang bagian materi yang akan diamandemen, maka perlu adanya kesepakatan, Kesepakatan tersebut adalah :

- a) Tidak mengubah pembukaan UUD 1945
- b) Tetap mempertahankan NKRI
- c) Mempertegas sistem pemerintahan Presidensiil. (Pasal 4-17 UUD 1945)
- d) Penjelasan UUD 1945 yang bersifat normatif akan dimasukkan Batang Tubuh/ Pasal-pasal (Pasal 1 ayat 3)
- e) Perubahan dengan cara addendum

b. Pemberian Kewenangan DPD dalam Perubahan UUD 1945

Perdebatan pemberian kewenangan DPD ini muncul pasca ditetapkannya DPD sebagai badan legislatif disamping DPR. Ada yang mengusulkan :

- 1) Strong bicameral berarti dua kamar (DPR dan DPD) mempunyai fungsi yang sama (fungsi anggaran, legislasi, pengawasan) dan keduanya sama-sama mempunyai hak mengajukan RUU, membahas RUU, serta memberikan persetujuan terhadap semua RUU.
- 2) Limited strong bicameral (bikameral yang kuat tapi terbatas) artinya fungsi legislasi diutamakan di DPR dan DPD diberikan fungsi legislasi untuk hak-hak yang berkaitan dengan daerah.

- 3) Soft bicameral dimana keadaan DPD hanya pendamping DPR dan tidak ikut sertakan dalam proses pembahasan apa lagi pengambilan keputusan.

Melihat usulan itu terjadi pro dan kontra dan akhirnya kompromi politik sepakat DPD diberi kewenangan terbatas atau dibalik tidak terjadi kompromi politik untuk memberikan kewenangan DPD sama dengan DPR (soft bicameral).

Kewenangan DPD menurut UUD 1945 hasil perubahan (sebelum putusan MK) kewenangan DPD menurut UUD 1945 hasil perubahan adalah sebagai berikut :

- 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 otonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat (1))
- 2) DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya otonomi lainnya, perimbangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU - APBN. RUU – pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22 D ayat (2)).
- 3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti (Pasal 22D ayat (3))

Selanjutnya kewenangan DPD dalam UUD 1945 dijelaskan atau dijabarkan dalam UU, Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD bahwa

:

- 1) Anggota DPD bisa ikut membahas bersama DPR dan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat 1 yaitu penyampaian pandangan umum dan tanggapan terhadap pandangan dan pendapat masing-masing lembaga. Hasil nanti menjadi bahan masukan untuk membahas lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.
- 2) Memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU, APBD, pajak, pendidikan dan agama secara tertulis untuk bahan masukan bagi pembahasan lebih lanjut DPR dan pemerintah.
- 3) Melakukan pengawalan pelaksanaan UU dan hasilnya diserahkan ke DPR untuk ditindak lanjuti

2. Langkah DPD dalam Proses Legislasi Pasca Putusan MK No. 92 / PUU – X /2012

Langkah DPD untuk memperoleh kewenangan legislasi yang sama dengan DPR adalah upaya melalui amandemen UUD 1945 TAPI tidak berhasil maka upaya lain dilakukan yaitu dengan mengajukan uji materi UU MD3 (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) dan UU P3 (Undang- undang pembentukan peraturan Perundang- undangan) atau UU No 27 tahun 2009 dan UU No 12 Tahun 2011. Uji materi itu diajukan pada tanggal 14 september 2012 dan diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi yang intinya bahwa UU MD3 dan UUP3 bertentangan dengan pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945. Kewenangan tersebut menyangkut kewenangan DPD untuk “dapat mengajukan” RUU tertentu (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945) dan kewenangan “ikut membahas” RUU tertentu (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945). Selanjutnya tujuannya agar DPD bisa berperan menjalankan kewenangan sesuai dengan UUD 1945. Berikut adalah point-point penting hasil dari pasca putusan MK :

- a. Upaya yang dilakukan DPD untuk mendapat kewenangan yang sama DPR adalah mengajukan amandemen ke-V untuk menyempurnakan hasil amandemen I – IV, tetapi tidak berhasil karena tidak mendapat

dukungan dari anggota DPR (Pasal 37 ayat (1) sd (5))

- b. Mengajukan uji materi terhadap UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tanggal 14 Mei 2012 dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

- 1) Mengenai kewenangan DPD mengajukan RUU terhadap dalil permohonan “pemohon” , (lihat putusan MK dalil permohonan)

Menurut MK kewenangan konstitusional DPD sudah diatur dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Menurut MK kata yang terdapat dalam Pasal 22D ayat (1) merupakan pilihan subyektif DPD untuk mengajukan atau tidak mengajukan RUU berkaitan dengan otonomi daerah.....kata “dapat” tersebut dapat dimaknai juga sebagai hak dan/atau kewenangan sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden (Pasal 5 ayat (1)). Dengan demikian DPD mempunyai posisi dan kedudukan sama dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., Mahkamah Konstitusi menilai RUU DPD sebagai RUU usul DPD kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR dan menjadi RUU dari DPR, mereduksi kewenangan DPD ini untuk memperjelas kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

- 2) Mengenai kewenangan DPD ikut membahas RUU terhadap dalil permohonan “pemohon” (lihat putusan MK dalil permohonan).

Menurut MK kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) yang menyatakan DPD

ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah... Berdasarkan ketentuan tersebut “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, karena Pasal 20 ayat (2) telah menentukan secara tegas bahwa RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. “Ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah....., bersama DPR dan presiden, karena itu pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak mulai pembahasan pada tingkat 1 oleh komisi atau panitia khusus DPR yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) selanjutnya DPD menyampaikan pendapat pada tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai sebelum tahap persetujuan. Artinya DPD dapat ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada tingkat II. DPD tidak boleh ikut memberi persetujuan karena Pasal 20 ayat (2). Pembahasan RUU diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR.

- 3) Mengenai kewenangan DPD dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU.

Terhadap dalil permohonan “pemohon” (lihat putusan MK dalil pemohon). Menurut MK makna memberi pertimbangan kepada DPR RUU APBN, pajak, pendidikan, agama..... DPD memberikan pertimbangan tetapi tidak ikut membahas. Dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menerima dan atau tidak menerima pertimbangan itu. Hal terpenting adalah adanya kewajiban bagi DPR dan presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN, RUU pajak, pendidikan dan agama.

- 4) Mengenai keterkaitan DPD dalam penyusunan prolegnas

Terhadap dalil permohonan “pemohon” (lihat putusan MK dalil pemohon). MK melihat keterlibatan DPD dalam prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1)

UUD 1945. Hal ini bisa dilihat dalam Pasal 16 dan 17 UU No. 12/2011 tentang pembentukan perundang-undangan (UU P3) perencanaan penyusunan RUU dilakukan dalam prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan UU. Dengan demikian RUU yang tidak masuk dalam prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas karena itu apabila DPD tidak ikut menentukan prolegnas maka DPD tidak akan dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat(1) UUD 1945.

Di simpulkan usaha DPD untuk mengoptimalkan kewenangan legislasi DPD pasca putusan MK No. 92 / PUU – X / 2012 sudah berubah kewenangnya dari ikut membahas pada tingkat I ke tingkat II, hanya saja tidak bisa mengambil keputusan.

3. Kewenangan DPD Dalam Mengevaluasi Perda

Kewenangan DPD dalam mengevaluasi perda tercantuk pada Pasal 249 poin J UU MD3. Dalam pasal itu disebutkan DPD mempunyai kewenangan dan tugas melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

D. Prospek DPD dalam penerapan Sistem Bikameral di Lembaga Perwakilan Indonesia yang akan datang

1. Kondisi DPD Menurut Perubahan UUD 1945

Seperti diketahui bersama lahirnya Lembaga Legislatif yang baru yaitu DPD, karena adanya reformasi, demokratisasi arus otonomi daerah, dan karena adanya sentralisasi di masa Orde Baru.

Sejak adanya MPRS dan juga MPR di masa Orde Baru terdapat di dalamnya Utusan Daerah; namun dirasakan Utusan Daerah tidak berfungsi efektif memperjuangkan daerah, hal ini mungkin karena proses pengangkatannya tidak dilaksanakan secara demokratis. Utusan Daerah ditunjuk DPRD Provinsi, sedang DPRD Provinsi juga ditentukan oleh yang

berkuasa sehingga praktis yang menjadi Utusan Daerah adalah gubernur, istri gubernur, Panglima Daerah Militer sehingga tidak mungkin melaksanakan tugasnya secara efektif.

Sementara itu dapat dilihat bahwa beberapa daerah justru menjadi daerah penghasil sumber daya alam terbesar, tetapi secara ekonomis daerah tersebut miskin. Keadaan seperti itu yang selalu menjadi pendorong untuk melakukan reformasi, untuk mengikutsertakan daerah dalam lembaga legislatif pusat. Salah satu caranya adalah mengubah lembaga perwakilan menjadi dua kamar. Kamar pertama untuk perwakilan partai politik dan kamar ke dua untuk keterwakilan daerah. Setelah lembaga perwakilan sistem dua kamar (bikameral) terbentuk timbul pemikiran bikameral kuat atau lemah. Perdebatan terjadi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada kelompok yang menginginkan DPD kuat

2. Prospek DPD sebagai Lembaga Perwakilan di Indonesia yang Akan Datang

Sebagai susunan yang baru lebih kurang tiga tahun tiga bulan maka kelahiran dan keberadaan DPD oleh banyak pihak diharapkan dapat membawa perbaikan dalam penyelenggaraan negara. Harapan-harapan tersebut antara lain:

- a. Walaupun tidak ada jaminan bahwa sistem dua kamar akan lebih baik dari sistem satu kamar, tetapi kehadiran DPD telah mengubah komposisi keanggotaan MPR yaitu adanya representasi daerah yang melembaga;
- b. DPD diharapkan dapat mewakili penduduk di daerah/provinsinya yang akan mewakili kepentingan wilayah tersebut dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional;
- c. DPD dibentuk dengan harapan dapat meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara lewat keikutsertaannya dalam pembuatan undang-undang dan pengawasan jalannya pemerintahan;
- d. DPD diharapkan dapat menjadi institusi dengan kedudukan yang sama dengan DPR berikut kewenangan yang dimilikinya;

- e. DPD sebagai representasi daerah diharapkan dapat memperjuangkan otonomi daerah supaya berjalan sebagaimana mestinya;
- f. DPD juga diharapkan dapat memperjuangkan pemerataan kesejahteraan rakyat seluruh pelosok tanah air.

Seperti diketahui bersama lahirnya Lembaga Legislatif yang baru yaitu DPD, karena adanya reformasi, demokratisasi arus otonomi daerah, dan karena adanya sentralisasi di masa Orde Baru.

Sejak adanya MPRS dan juga MPR di masa Orde Baru terdapat di dalamnya Utusan Daerah; namun dirasakan Utusan Daerah tidak berfungsi efektif memperjuangkan daerah, hal ini mungkin karena proses pengangkatannya tidak dilaksanakan secara demokratis. Utusan Daerah ditunjuk DPRD Provinsi, sedang DPRD Provinsi juga ditentukan oleh yang berkuasa sehingga praktis yang menjadi Utusan Daerah adalah gubernur, istri gubernur, Panglima Daerah Militer sehingga tidak mungkin melaksanakan tugasnya secara efektif.

Sementara itu dapat dilihat bahwa beberapa daerah justru menjadi daerah penghasil sumber daya alam terbesar, tetapi secara ekonomis daerah tersebut miskin. Keadaan seperti itu yang selalu menjadi pendorong untuk melakukan reformasi, untuk mengikutsertakan daerah dalam lembaga legislatif pusat. Salah satu caranya adalah mengubah lembaga perwakilan menjadi dua kamar. Kamar pertama untuk perwakilan partai politik dan kamar ke dua untuk keterwakilan daerah. Setelah lembaga perwakilan sistem dua kamar (bikameral) terbentuk timbul pemikiran bikameral kuat atau lemah. Perdebatan terjadi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada kelompok yang menginginkan DPD kuat (Partai Golkar), ada yang menolak adanya bikameral (PDIP dan Utusan Golongan), ada yang bikameral, tetapi bikameral lemah (PPP). Akhirnya terjadi kompromi/sepakat yaitu bikameral lemah. Jadi walaupun DPD ini lembaga legislatif, tetapi tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan itu tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberi

pertimbangan.

Sementara publik di Indonesia menyangsikan terhadap lembaga negara ini dalam menjalankan fungsinya, baik sebagai lembaga legislasi maupun pengawasan. Sebab melihat kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPD berada jauh di bawah DPR.

Sebagai keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD di dalam Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (1), (2), (3), jika dikaji lebih mendalam dapat dijelaskan di sini bahwa dari kata “dapat” mengajukan pada ayat (1) hanya menempatkan DPD lembaga negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Kemudian makna kata “ikut” membahas Dalam ayat (2) hanya memposisikan DPD sebagai lembaga negara yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi pembahasan RUU. Selanjutnya pengertian dapat melakukan pengawasan pada ayat (3) dapat ditafsirkan menempatkan DPD pada posisi yang lemah di dalam mekanisme *checks and balances*.

Kata dapat mengindikasikan DPD tidak harus atau mungkin tidak perlu mengajukan RUU kepada DPR, apalagi kalau DPD menganggap itu tidak terlalu penting, atau itu hanya sebuah rumusan yang tidak mengikat DPD untuk mengajukan RUU kepada DPR. Boleh jadi, jika terjadi ketegangan politik antara DPR dengan DPD, DPR tidak mengikutsertakan DPD dalam proses pembahasan RUU.

Dalam struktur kekuasaan legislative yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi, sebagai lembaga baru keanggotaannya dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih *legitimate*. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, sangatlah wajar bila harapan para konstituen begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat. DPD membawa angin perubahan ditingkat pusat, namun demikian fungsi dan kewenangan DPD seperti yang terdapat dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 22 Tahun 2003 sangat jauh dari harapan

para konstituennya. Kondisi ini dirasa sangat mempengaruhi sepak terjang para anggota DPD dalam upaya memenuhi harapan publik, apabila harapan ke publik tidak dapat dipenuhi akan memperburuk citra DPD itu sendiri.

Dijelaskan pula bahwa DPD sebagai lembaga baru dalam ketatanegaraan di Indonesia apabila diperhatikan dari Pasal 22C dan Pasal 22D lemah sekali peran dan fungsi anggota DPD. Demikian juga aturan-aturan pelaksanaan tugas DPD yang dituangkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Sus Duk MPR, DPR, DPD, dan DPRD dapat dilihat posisi politik DPD tidak akan optimal mengambil peran menentukan dalam mewakili aspirasi daerah. Tidak sebesar dengan legitimasi yang diperoleh dalam pemilu, berbagai peraturan perundangan mempertegas ke arah lemahnya posisi DPD, seperti Pasal 42 ayat (1), (2), dan (3) mengenai tugas dan kewenangan DPD, yang hanya dapat mengajukan RUU ke DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang terkait dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Itu pun DPD hanya diundang oleh DPR untuk membahas sesuai tata tertib DPR sebelum DPR membahas RUU dengan pemerintah.

Lebih lanjut dalam Pasal 43 ayat ayat (1), (2), (3) dan (4), anggota DPD hanya ikut membahas bersama DPR dan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat I sesuai tata tertib DPR. Pembahasan itu hanya berupa penyampaian pandangan dan pendapat DPD serta tanggapan terhadap pandangan dan pendapat masing-masing lembaga yang nantinya akan menjadi bahan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan Pemerintah.

Begitu pula dalam Pasal 44 ayat (1), (2), dan (3), DPD hanya memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU, APBN, dan RUU tentang Pajak, pendidikan dan agama secara tertulis untuk menjadi masukan pembahasan lebih lanjut di antara DPR dan Pemerintah.

Demikian pula dalam hal pemilihan anggota BPK dalam Pasal 45

ayat (1) dan(2), DPD hanya berhak memberikan pertimbangan kepada DPR sebelum pemilihan. Selanjutnya pengawasan dalam bidang yang telah disebutkan Pasal 42, DPD memberikan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dalam hasilnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti seperti yang diatur dalam Psal 46 ayat (2) dan (3).

Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi, dan kewenangan DPD dalam undang- undang 1945 setelah perubahan maka tidak berlebihan apabila para pakar mengatakan minimnya peran DPD terutama dalam legislasi dan pengawasan sehingga membuat DPD tidak berdaya. Susduk DPR, DPD, MPR, dan DPRD dibuat oleh DPR dan Presiden tanpamembuka ruang dialog sampai dengan keluarnya UU No. 22 TAhun 2003 yang ternyata UU itu sangat signifikan memberikan peran pada DPR dan peran tebatas pada DPD.

Berdasarkan kondisi DPD di atas secara sederhana peran DPD meliputi tiga hal, yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran, dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).

Harus diakui hasil amandemen ke tiga UU 1945 ini masih mengebirikewenangan DPD, begitupula UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD baik Pasal 42 maupun Pasal 43 menunjukkan betapaterbatasnya wewenang DPD. DPD hanya membahas RUU tertentu yang berkaitandengan daerah. Wewenang DPD memang terbatas dan tidak sebanding dengan harapan masyarakat. Apabila DPD dituntut untuk berjuang demi kepentingan daerah-daerah, tetapi dalam wewenang yang terbatas maka sangatlah kecil keberhasilannya. Di sisi lain apabila DPD menyadari akan tugas mulianya yaitu mewakili daerah akan berjuang terus sampai memperoleh hasil ditingkat pusat. Kehadiran

lembaga DPD harus diberikan apresiasi agar ke depan lebih kuat kedudukannya dan diberikan kewenangan yang semestinya. Lahirnya dua kamar sebenarnya memang masih dapat dilihat adanya aktor-aktor politik yang belum ikhlas menerima kehadiran DPD. Akibatnya tidak ikhlas memberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran Parlemen dua kamar dalam satu parlemen dimaksudkan untuk mengakomodasi semangat *checks and balances* dalam parlemen itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan ke dua dalam menjalankan fungsi-fungsinya.⁸⁴ Di Indonesia masalahnya antara dua kamar itu wewenangnya berbeda, wewenang parlemen diberikan secara penuh ada di DPR, DPD hanya diposisikan sebagai asesoris untuk memberi pertimbangan kepada DPR dalam memproduksi legislasi. Artinya, keputusan akhir pembuatan undang-undang ada di DPR dan pemerintah, begitu pula pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, pengawasan dan anggaran tetap ada di DPR. Di sisi lain dalam sidang-sidang MPR yang diharapkan mendudukkan DPR dan DPD, sebagai institusi yang setara. Tetapi, apabila dicermati dalam Pasal 2 ayat (1) telah menempatkan MPR sebagai lembaga tersendiri dan bersifat permanen. Sifat permanen ini kemudian yang menimbulkan masalah karena mestinya MPR bukan lembaga yang mandiri, tetapi terwujud dalam sidang-sidang gabungan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif.

Sekilas nampak memang MPR layaknya Kongres di Amerika Serikat yang menganut sistem dua kamar (bikameral), tetapi apabila dicermati lebih teliti maka nampak sekali perbedaannya karena kongres di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat dan *House of Representatives* sebagai lembaga legislatif dan memiliki kedudukan setara, sementara MPR yang terdiri anggota DPD dan DPR bukanlah lembaga yang sama-sama memiliki kedudukan sebagai lembaga legislatif dan kedudukannya tidak setara sama sekali.

Hal ini dikatakan juga oleh Jimly Asshiddique tidak tepat kalau

MPR menganut sistem bikameral karena sistem bikameral biasanya adalah apabila kedua kamar itu mempunyai kedudukan sebagai lembaga legislatif. DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau sistem bikameral sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan menurut Jimly Asshiddique, keberadaan MPR DPR, DPD dikatakan bangunan unikameral yang tidak murni.⁸⁵ Mungkin kejadian yang menimpa DPD di atas karena negara kita sistem politiknya berada dalam fase transisi. Di mana tatanan Orde Baru ditinggalkan, sedangkan kelembagaan demokrasi masih dalam tahap awal dan perlu penyempurnaan.

Pembubaran DPD bukan jawaban karena Indonesia memerlukan hadirnya DPD sebagai wakil daerah ditingkat pusat. Melihat hal tersebut di atas masa depan DPD akan sangat ditentukan oleh kemampuan DPD menguatkan lagi legitimasi kelembagaannya. Strategi penguatan DPD dapat diarahkan pada rakyat di daerah dan komunikasi politik dengan para kekuatan politik di atas diadakan amandemen terhadap kewenangan yang ada DPD di dalam perubahan UUD 1945. Kesimpulan bahwa dalam usaha optimalisasi kewenangan DPD dalam bidang legislasi dapat berubah dari tingkat I yang sebelumnya hanya bisa mengusulkan berubah menjadi tinggal dua yang ikut membahas RUU tetapi masih belum bisa ikut menyetujui.

E. Hasil Wawancara Dengan Narasumber

Wawancara yang dilakukan kepada ke-4 (Empat) informan pada prinsipnya untuk menggali data tentang Kinerja DPD RI periode tahun 2019-2021 adapun hasilnya adalah sebagai berikut:

1. Hasil Wawancara Dengan Narasumber 1 (satu) Dr. Badikenita. Br Sitepu SE, M.Si selaku (ketua PPUU DPD RI)

Hasil wawancara dengan narasumber 1 (satu) Dr. Badikenita. Br Sitepu SE, M.Si selaku (ketua PPUU DPD RI) berpendapat kinerja DPD RI tetap harus optimal walaupun terkendala dalam hal keterbatasan fungsi dan kewenangan. Beliau juga perpesan kepada seluruh anggota DPD harus

sadar diri bahwa menjadi anggota DPD harus sepenuh hati dan penuh keiklasan dalam melayani rakyat terkait keterbatasan fungsi dan wewenang harusnya sudah mengetahui sehingga dalam mengemban tugas anggota DPD tentunya sudah mempersiapkan diri dengan baik. bahwa untuk menyikapi keterbatasan fungsi dan wewenang Kinerja DPD RI periode tahun 2019- 2021 harus meningkatkan kualitas SDM anggota DPD RI sehingga walaupun menghadapi masalah keterbatasan fungsi dan wewenang Kinerja DPD RI tetap harus optimal dalam melayani masyarakat dengan peningkatan SDM anggota DPD RI diharapkan mampu melahirkan ide-ide atau gagasan yang terbaik untuk menunjang kinerjanya kedepan. Terkait masalah-masalah yang dihadapi DPD RI periode tahun 2019-2021 untuk menyikapi keterbatasan fungsi dan wewenang Kinerja DPD RI periode tahun 2019- 2021 harus meningkatkan kualitas SDM anggota DPD RI sehingga walaupun menghadapi masalah keterbatasan fungsi dan wewenang Kinerja DPD RI tetap harus optimal dalam melayani masyarakat dengan peningkatan SDM anggota DPD RI diharapkan mampu melahirkan ide-ide atau gagasan yang terbaik untuk menunjang kinerjanya kedepan.

2. Hasil Wawancara Dengan Narasumber 2 (dua) Dr. Yurisman Star selaku (Ketua Fokus DPD RI)

Hasil wawancara dengan narasumber 2 (dua) Dr. Yurisma Star selaku (Ketua Fokus DPD RI), memberikan tanggapan terkait keterbatasan fungsi dan wewenang Kinerja DPD RI periode tahun 2019-2021. Beliau berpendapat bahwa peningkatan kualitas SDM anggota DPD RI merupakan solusi terbaik, keterbatasan fungsi dan kewenangan bukan merupakan kendala yang menjadi kinerja anggota DPD tidak optimal melainkan suatu tantangan yang harus dihadapi untuk bisa maju dan berkembang. Faktor penghambat kinerja seperti koordinasi dengan baik dengan pemerintah pusat sebaiknya terus di perbaiki sehingga peran serta anggota DPD di daerah tetap selalu bersinergi dengan pemerintah pusat.

3. Hasil Wawancara Dengan Narasumber 3 (tiga) Dr. Rahman Hadi, M.Si.

Selaku (Sekjen DPD RI)

Hasil wawancara dengan narasumber 3 (tiga) Dr. Rahman Hadi, M.Si. (Sekjen DPD RI) .Berpandangan peran dan kinerja DPD RI periode tahun 2019-2021 secara umum sudah berjalan dengan baik terkait keterbatasan dan fungsi dan kewenangan tentunya sudah bukan menjadi persoalan yang baru lagi sejak dahulu pula memang anggota DPD hanya dilibatkan dalam perencanaan namun tidak dilibatkan dalam pembahasan sehingga menjadi kendala untuk kinerja DPD menjadi kurang optimal oleh karena itu untuk kedepannya terkait aturan memang harus banyak yang direvisi. Terkait faktor pendukung dari kesekjenan sudah banyak suporting yang diberikan. Pelatihan pelatihan juga perlu lebih di tingkatkan sehingga peran anggota di harapkan mampu bekerja melayani rakyat sesuai dengan tupoksinya masing- masing secara optimal dan saling bersinergi dengan pemerintah pusat.

4. Hasil Wawancara Dengan Narasumber 4 (empat) H. Muhammad Nuh , M.,S.P Selaku (Senator Sumatera Utara mewakili Komite 1)

Hasil wawancara dengan narasumber 4 (empat) H.Muhammad Nuh, M.,S.P Selaku (Senator Sumatera Utara mewakili Komite 1) Berpandangan kinerja DPD RI tidak boleh tidak walaupun memiliki keterbatasan fungsi dan kewenangan.faktor penghambat yang membuat kinerja dan peran DPD harus selalu dibenahi, peningkatan kualitas,peningkatan pengetahuan harus di bekali dan terus di asah,suporting dari pusat juga harus selalu di berkesinambungan sehingga pesan dan kinerja anggot DPD di daerah tetap selalu nampak dan dapat menjalankan fungsi dan kewenangannya dalam mengemban amanah rakyat,aspirasi- aspirasi dari bawah harus tersalurkan ke pemerintah pusat tanpa ada penghambat sehingga di masa mendatang kinerja DPD daerah tetap dapat bersinergi dengan pemerintah pusat dan mampu memberikan peran penting di masyarakat.

F. Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja DPD RI Periode Tahun 2019-2021

1. Faktor Pendukung Kinerja DPD RI Periode Tahun 2019-2021

Struktur dan subsidi DPD dalam penerapan sistem bikameral di Negara Kesatuan Republik Indonesia akan semakin jelas, tegas, asalkan para anggota dewan legislatif akan menangkap “ruh” reformasi dengan benar, khususnya “ruh” reformasi lembaga perwakilan sistem bikameral yang sebenarnya. Paling tidak “ruh” yang ditangkap adalah akan mengakhiri “kontroversi” atau *debatable* sistem dua kamar (bikameral) yang masih multi interpretasi. dan anggota DPD di daerah dalam menjemput aspirasi dan staf anggota yang mendampingi serta adanya kantordi setiap daerah propinsi memudahkan masyarakat dapat dengan cepat melaporkan atau menyampaikan aspirasinya secara langsung untuk di teruskan ke pemerintah pusat.

2. Faktor Penghambat Kinerja DPD RI periode tahun 2019-2021

Dewan Perwakilan Daerah tidak diberikan kewenangan yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penerapan sistim bikameral dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislasi tapi tidak mempunyai hak otoritas dalam membuat Undang Undang. Serta harus meningkatkan kualitas SDM anggota DPD RI sehingga walaupun menghadapi masalah keterbatasan fungsi dan wewenang Kinerja DPD RI tetap harus optimal dalam melayani masyarakat dengan peningkatan SDM anggota DPD RI diharapkan mampu melahirkan ide-ide atau gagasan yang terbaik untuk menunjang kinerjanya kedepan, masih banyak anggota DPD tidak menguasai bidang-bidang Komite terkait terutama yang terkait dengan bidang kemitraan.

