

LEMBAR PERSETUJUAN

**REVITALISASI PERANAN DPD DALAM SISTEM PARLEMEN DI
INDONESIA (Kajian Yuridis UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22C Dan 22D
Serta UU N0. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat,
Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan
Perwakilan Rakyat Daerah)**

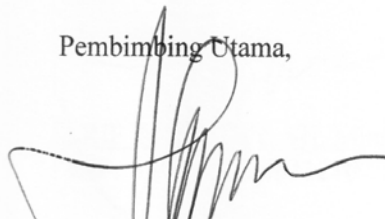
Disetujui pada tanggal.....

Oleh :

JANUAR MUTTAQIEN

NIM. 0810110152

Pembimbing Utama,



ARIF ZAINUDIN, SH. Mhum.
NIP. 1972012320031210

Pembimbing Pendamping,

AAN EKO WIDIARTO, SH.M.hum
NIP. 1976041720050110

Mengetahui
Ketua Bagian
Hukum Tata Negara,



HERLIN WIJAYANTI, S.H.,M.H.
NIP. 1960102019860120

ABSTRAKSI

JANUAR MUTTAQIEN, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Juli 2012, REVITALISASI PERANAN DPD DALAM SISTEM PARLEMEN DI INDONESIA (Kajian Yuridis UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22C Dan 22D Serta UU N0. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Dosen Pembimbing : Arief Zainuddin, S.H., M.Hum dan Aan Eko Widiyanto S.H., M.Hum.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas tentang revitalisasi peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia. Hal ini dilatarbelakangi oleh lemahnya kewenangan DPD sebagai salah satu kamar dalam lembaga legislatif yang ada di Indonesia. Oleh karena itu penulis ingin mengkaji bagaimanakah peranan DPD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, baik di dalam UUD 1945, UU No 22 Tahun 2003 maupun UU No 27 Tahun 2009. Sehingga dapat dicari sebuah titik lemah dan kemudian berusaha mencari suatu konstruksi hukum yang ideal dalam rangka revitalisasi peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia.

A. Pendahuluan

Suatu negara yang menyatakan demokratis harus mempunyai suatu lembaga perwakilan atau lembaga legislatif dan saat ini sering disebut dengan istilah parlemen. Hal ini dikarenakan bahwa lembaga tersebut merupakan lembaga penyalur aspirasi rakyat. Selain itu bahwa lembaga tersebut mempunyai fungsi pengawasan terhadap lembaga lain terutama lembaga eksekutif. Dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen lembaga legislatif mengenal adanya MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dan DPR (Dewan perwakilan Rakyat). Dalam tatanan baru wajah parlemen di Indonesia kemudian memunculkan pertanyaan bagaimanakah peranan kedua lembaga legislatif tersebut¹. Sejarah mencatat bahwa badan badan negara yang dibuat oleh UUD 1945 sebelum amandemen merupakan bentuk transformasi dari aparaturnya pemerintahan Hindia Belanda².

DPR dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen merupakan tempat bagi para partai politik hasil pemilu, jadi tidak merefleksikan semua suara rakyat Indonesia. Oleh karena itu dibentuklah utusan golongan dan utusan daerah yang kemudian berkumpul di dalam suatu lembaga yang lebih besar yaitu MPR.

Pasca reformasi terjadi sebuah proses transisi yang sangat penting bagi struktur ketatanegaraan di Indonesia. Yaitu amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang ingin merombak peraturan yang dianggap tidak sesuai dengan konsep negara demokrasi modern. Dan salah satu perubahan konstitusi yang sangat penting adalah lahirnya DPD dalam sistem parlemen di Indonesia. Sehingga Indonesia kemudian berubah menjadi bikameral, dari yang sebelumnya menganut konsep sistem unikameral.

Harapan dari DPD dalam konsep bikameralisme ialah diharapkan mampu menjaring semua aspirasi rakyat diseluruh Indonesia. Selain itu juga diharapkan DPD memperkuat peranan parlemen di Indonesia. Akan tetapi kemudian terjadi sebuah permasalahan ketika DPD tidak mempunyai peranan

¹ amandemen telah mengalami perubahan sebanyak empat kali

² Harun Alrasyid, *Naskah UUD 1945 sesudah diubah empat kali oleh MPR* (Jakarta: UI Press)

yang sama dengan DPR. Sehingga tidak mempunyai *Powers of Legislations* yang sama ketika dua kamar ini berkumpul untuk merumuskan UU.

Di dalam kajian peranan DPD di Indonesia, sebelumnya memang diulas sedikit dalam penjelasan sistem dua kamar (bikameral). Dalam perspektif tersebut disebutkan bagaimana ketika DPD di Indonesia dibandingkan dengan negara–negara lain di dunia yang menganut sistem bikameral. Dalam ulasan tersebut dijelaskan bahwa sesungguhnya bagaimanakah peranan yang tidak lazim yang digunakan oleh konstitusi Indonesia dalam mengatur DPD dalam sistem parlemen yang dianut. Hal inilah yang kemudian membuat efektifitas pembuatan peraturan perundang – undangan menjadi kurang optimal.

Kurang maksimalnya peranan DPD tersebut terjadi ketika konstitusi masih bersifat “setengah–setengah” dalam mengatur peranan kamar kedua (DPD) dalam UUD NRI Tahun 1945. Disebutkan oleh ³Saldi Isra dan Zainal Abidin Mochtar dalam jurnal hukumnya berjudul *Menuju Bikameral Efektif.....* yang mengklasifikasikan peraturan perundang–undangan dalam mengatur kewenangan serta analisis kelemahan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia. Di dalam jurnal hukum tersebut dijelaskan secara rinci tentang peraturan–peraturan perundang–undangan baik UUD NRI Tahun 1945 maupun UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD.

Dalam Pasal–pasal yang tertuang yang dalam peraturan perundang–undangan tersebut, terlihat bahwa peranan yang diberikan kepada DPD masih sangat lemah dalam sistem parlemen di Indonesia. Hal tersebut juga tidak terlepas dari perbandingan dengan negara lain di dunia yang menganut sistem yang sama seperti di Indonesia. Padahal sistem parlemen yang saat ini dibangun berorientasi kepada sistem bikameral yang pada dasarnya memberikan proporsionalitas yang seimbang antara masing–masing kamar. Sehingga akibat dari pemberdayaan yang kurang terhadap DPD

³ Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, *Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD*, <http://www.bikameral.html>, diakses pada tanggal 15 Maret 2012.

mengakibatkan tidak optimalnya fungsi legislasi dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Walaupun wewenang yang dimiliki sangat terbatas, tentu DPD harus tetap menjalankan fungsinya sesuai dengan tujuan awal pembentukan yaitu memberikan saluran kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan nasional yang terkait dengan kepentingan daerah. Sesuai dengan hakikat keberadaannya sebagai perwakilan daerah, tugas utama DPD adalah menyerap dan mengartikulasikan aspirasi daerah. Oleh karena itu harus terdapat hubungan yang jelas dan erat antara anggota DPD dengan daerah yang diwakili⁴.

Berikut adalah beberapa dampak yang ditimbulkan oleh adanya kelemahan peran DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen di Indonesia.

- a. Kurang maksimal dalam pembuatan produk pembuatan peraturan perundang-undangan karena hanya menjadikan kamar pertama (DPR) sebagai tumpuan utama.
- b. Produk perundang-undangan tidak menyerap aspirasi masyarakat secara utuh dikarenakan perbedaan yang tajam antara kewenangan DPR dan DPD dalam tugas dan fungsi legislasi.
- c. Produk perundang-undangan banyak mengalami pergantian dalam waktu yang singkat akibat proses legislasi kurang matang. Padahal hal tersebut dapat dicegah dengan lebih memberdayakan peran DPD dalam proses legislasi.

Jadi dapat disimpulkan bahwa dalam rangka mewujudkan struktur parlemen di Indonesia yang lebih baik diperlukan suatu terobosan dalam sistem ketatanegaraan kita. Dinamika politik yang terus berkembang dalam proses demokratisasi mempengaruhi organ-organ negara tidak hanya dalam

⁴ Muchamad Ali Safa'at," *DPD SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN DAERAH DAN PROSES PENYERAPAN ASPIRASI*" Disampaikan pada Focus Group Discussion "Konstruksi Peran Dewan Perwakilan Daerah RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Revitalisasi Peran Penyerapan Aspirasi Masyarakat DPD RI)". Kerjasama PPK Fak. Hukum Unibraw dan DPD RI. Malang, 30 Juli 2009.

wilayah eksekutif. Melainkan juga secara utuh, termasuk juga didalamnya legislatif dan juga yudikatif. Fungsi *check and balances* ketiga lembaga tersebut berjalan efektif ketika masing-masing lembaga memiliki struktur yang baik dan bisa memainkan tugas dan fungsi dengan optimal. Dikarenakan fokus permasalahan ditujukan kepada komponen-komponen utama dalam lembaga yang ada di dalam legislatif, maka penulis menyusun kajian dengan judul:

REVITALISASI PERANAN DPD DALAM SISTEM PARLEMEN DI INDONESIA (Kajian Yuridis UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22C Dan 22D Serta UU N0. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)

B. Rumusan Masalah

Sebagaimana beberapa argumentasi di dalam pendahuluan di atas, menimbulkan beberapa kelemahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Permasalahan tersebut antara lain di dalam lembaga legislatif yang berfungsi utama sebagai lembaga pengawasan terhadap proses pemerintahan. Permasalahan yang akan difokuskan kepada lembaga legislatif tersebut akan dikaji dalam bentuk karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia pada saat ini dalam perspektif sistem bikameral efektif ?
2. Bagaimanakah konstruksi hukum yang ideal dalam mengatur peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia dalam rangka revitalisasi pemberdayaan DPD dalam sistem kelembagaan negara ?

C. Metode Penelitian

Dalam skripsi ini, penulis menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) pendekatan perbandingan (*comparation approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti peraturan perundang-

undangan yang mengatur tentang DPD dalam sistem parlemen di Indonesia. Pendekatan perbandingan dilakukan untuk meneliti perbandingan negara lain dalam mengatur kelembagaannya (dalam hal ini DPD) dan di komparasikan dengan yang ada di Indonesia. Pendekatan konsep dilakukan untuk meneliti konsep– konsep yang digunakan dalam peraturan- peraturan yang dibuat dalam mengatur peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia.

D. Pembahasan

1. Peraturan Perundang – Undang yang Mengatur Tentang Peranan DPD Dalam Sistem parlemen di Indonesia Pada Saat ini Dalam Perspektif Sistem Bikameral Efektif

Pembentukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) adalah salah satu proses mereformasi struktur dan tatanan kelembagaan negara yang ada di Indonesia. Pembentukan DPD tersebut telah mengubah konsep parlemen di Indonesia yang sebelumnya merupakan konsep satu kamar (unikameral) kemudian berubah menjadi konsep dua kamar (bikameral). Perubahan ini tentu membuat perubahan mendasar dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan. Peranan legislasi yang sebelumnya dilakukan sepenuhnya oleh DPR bersama– sama presiden, kemudian berkembang dengan memberikan sebagian kewenangan legislasi tersebut kepada DPD.

Ide pemikiran dari lahirnya DPD sebagai kamar baru dalam sistem parlemen di Indonesia ialah untuk memberikan sebuah *double check* sehingga lebih representatif terhadap kepentingan rakyat.⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa DPR merupakan suatu perwakilan politik (*Political representation*) sedangkan DPD merupakan (*Regional representation*).⁶ Dikatakan juga oleh Jimly Asshiddiqie bahwa walaupun DPD mempunyai kewenangan terbatas seputar kepentingan daerah, akantetapi dapat dikatakan bahwa DPD mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu DPD mempunyai fungsi penunjang atau

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006) Halaman 139

⁶ Ibid

auxiliary terhadap fungsi DPR dalam fungsi legislasi atau disebut juga sebagai *co-legislator*, daripada legislator sepenuhnya⁷.

Kembali kepada Sejarah awal lahirnya DPD adalah ketika muncul amandemen UUD NRI Tahun 1945, tepatnya pada saat amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945. Di dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 amandemen ketiga disebutkan tentang pengaturan DPD yaitu pasal Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Walaupun terdapat suatu *progress* atau kemajuan dalam rangka penguatan peranan DPD yang dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR, yakni pergantian UU No 22 Tahun 2003 menjadi UU No 27 Tahun 2009, akantetapi menurut penulis masih perlu penguatan kembali. Hal tersebut dikarenakan bahwa pelaksanaan UU No 27 tahun 2009 masih kurang dan jauh dari harapan terhadap cita-cita pertama kali dibentuknya DPD dalam sistem parlemen di Indonesia.

Bahwa DPD merupakan bentuk dari representasi keterwakilan rakyat yang ada di daerah, menjadi hal yang sangat mutlak apabila DPD harus mempunyai peranan penuh terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Oleh karena itu suatu revitalisasi terhadap peraturan yang berkaitan dengan DPD menjadi harga mati demi memberikan pelayanan yang lebih baik serta lebih merepresentasikan kepentingan daerah yang lebih baik. Pergeseran paradigma corak sistem sentralisasi menjadi desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia juga menjadi bahan pertimbangan mengapa perlu suatu revitalisasi peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia.

Dalam rangka memperbaiki konstruksi hukum terhadap pengaturan DPD, penulis mencoba untuk menawarkan konsep revitalisasi peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia. Konsep revitalisasi peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia yang ingin ditawarkan oleh penulis akan dibahas dalam rumusan masalah kedua yaitu bagaimanakah konstruksi hukum yang ideal

⁷ ibid

dalam mengatur peranan DPD dalam sistem parlemen di Indonesia dalam rangka revitalisasi pemberdayaan DPD dalam sistem kelembagaan negara.

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 tumbangnya 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 DPD⁸.

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

⁸ Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, *Menuju Bikameral Efektif.. op.cit*

relatif seimbang. Perlu diketahui bahwa Amerika Serikat menganut sistem pemerintahan presidensiil.

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.⁹ Hal ini terdapat dalam “*The Work of the House of Lords: Its Roles, Functions, and Powers*”.

Berikut adalah tabel antara sistem parlemen bicameral yang ada di Amerika Serikat dan Inggris.

Tabel 1.

Sistem Bikameral Amerika Serikat dan Inggris

Amerika Serikat	Inggris
Dua kamar tersebut adalah DPR dan senat	Dua kamar tersebut adalah <i>house of lords</i> (majelis tinggi) dan <i>house of commons</i> (majelis rendah)
DPR dan senat mempunyai kewenangan yang sama dalam mengecek semua peraturan perundang-undangan sebelum diserahkan kepada presiden	sebagai kamar kedua <i>house of lords</i> memainkan peranan penting dalam proses merevisi peraturan perundang – undangan serta sama seperti <i>house of commons</i> , juga mempunyai hak bertanya dan hak interpelasi

⁹ ibid

Di dalam contoh di atas, dapat dilihat bagaimana negara yang menjadi corak dan acuan dari sistem parlemen yang menggunakan dua kamar di dalam parlemen yang dimilikinya, terdapat perimbangan kewenangan legislasi antara kamar pertama dan kedua. Sehingga terdapat suatu fungsi *double check* yang baik dalam rangka pembuatan peraturan perundang-undangan. Tidak ada ketimpangan kewenangan antara kamar pertama dan kamar kedua, sehingga sistem *check and balances* dalam sistem parlemen di Negara tersebut berjalan secara baik dan optimal.

Dalam konteks penyelenggaraan fungsi legislasi, menurut Reni Dwi Purnomowati, ada beberapa keuntungan yang dimiliki oleh suatu Negara yang menganut system parlemen dua kamar (bikameral). Adapun keuntungan yang diperoleh antara lain:¹⁰

- a. Secara resmi mewakili beragam pemilih (negara bagian, wilayah, etnik atau golongan);
- b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang – undangan;
- c. Mencegah disahkan perundang – undangan yang cacat dan ceroboh;
- d. Dan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Sebagai sebuah *comparative approach* tentang penjelasan tentang perbandingan sistem parlemen yang menggunakan dua kamar di dunia, dapat dilihat suatu “kompensasi” apabila terjadi ketimpangan. Hal inilah yang kemudian membuat sistem parlemen di Inggris misalnya menjadi lebih berimbang. Walaupun house of commons di Inggris mempunyai kewenangan yang jauh lebih dominan dibandingkan dengan house of lords, akantetapi melalui salah satu pasal yang berbunyi: (*All bills go through both houses before becoming acts*). Dalam pengertian tersebut, dapat dilihat bahwa semua peraturan perundangan undangan yang akan dibuat harus melewati kedua kamar sebelum menjadi sebuah peraturan perundang – undangan. Sehingga walaupun *house of lords* tidak mempunyai fungsi legislasi yang utuh, tapi

¹⁰ Reni Dwi Purnomowati, Implementasi system parlemen bikameral dalam parlemen di Indonesia, (Jakarta, Raja Grafindo Persada) hal 31.

majelis tinggi tersebut mempunyai kewenangan untuk mengubah, mempertimbangkan atau menolak RUU dari majelis rendah (*house of commons*)¹¹. Dalam hal penundaan house of lords tidak dibenarkan menunda lebih dari dua kali sesi persidangan atau lebih dari satu tahun (*bills cannot be delayed by the house of lords for more than two parliamentary sessions, or one calendar year*)¹². Dan “kompensasi” dalam “*bargaining politic*” atau nilai tawar politik dalam konsep parlemen yang menganut sistem dua kamar tidak dimiliki oleh Indonesia.

Kemudian jika dilihat dalam sebuah *conceptual approach*, banyak ahli yang merumuskan kriteria bagaimanakah seharusnya konsep DPD dalam sistem parlemen di Indonesia. Dalam konsep yang dikemukakan para ahli tersebut mempunyai kecenderungan untuk melihat dari sudut pandang dan kewenangan dalam hal fungsi dan kewenangan yang dimiliki dalam rangka pembuatan sebuah peraturan perundang–undangan (fungsi legislasi).

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam makalah yang disampaikan di Medan Tanggal 12 Juni 2001 mengemukakan konsep DPD sebagai berikut¹³:

- a. Adanya gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.
- b. Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui

¹¹ 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)

¹² *ibid*

¹³ Jimly Asshiddiqie, “*Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan, 12 Juni 2001

sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “*the winner takes all*”. Sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*political institutional building*).

- c. Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya diberikan kepada DPR saja.
- d. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (*impeachment*), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.
- e. Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan pada DPD, karena DPD lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan yang dibuat pemerintah.
- f. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun dapat ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah.
- g. DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang. Yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan DPD. Berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang tersebut asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD menjadi satu dengan satu Badan Legislasi yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar.
- h. Jika Presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika

inisiatif datang dari DPR atau DPD, maka lembaga yang mendaftarkan RUU terlebih dahulu yang mem bahas nya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme *checks and balances* diantara kedua kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.

- i. Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang mem bahas nya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus diatas $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ jumlah anggota (*override*).
- j. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.

Kemudian Bagir Manan juga mengemukakan konsep DPD. Beberapa pemikirannya mengenai DPD adalah sebagai berikut¹⁴:

- a. Badan perwakilan dua kamar dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.
- b. DPD mewakili rakyat propinsi. Setiap propinsi diwakili oleh dua orang anggota yang dipilih langsung oleh rakyat propinsi dengan masa jabatan lima tahun. Anggota DPD berhenti secara bersamaan dengan anggota DPR. Dimungkinkan pula sistem penggantian bergilir. Misalnya sepertiga anggota DPD dipilih setiap dua tahun sekali.
- c. MPR sebagai badan perundang-undangan (legislatif) mempunyai tugas wewenang sebagai berikut: (1) membentuk undang-undang, (2) mengawasi jalannya pemerintahan, (3) menetapkan APBN, (4) mengesahkan perjanjian internasional, (5) memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain, (6) memberhentikan presiden, wakil presiden, dalam masa jabatan yang terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar

¹⁴ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hal. 59 – 62.

UUD, atau tindak pidana berat lainnya, (7) mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD.

- d. DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama berhak: (1) mengajukan rancangan undang-undang, (2) meminta keterangan (interpelasi), (3) melakukan penyelidikan (angket), (4) melakukan perubahan atas rancangan undang-undang, (5) mengajukan pernyataan pendapat, dan lain-lain hal yang diatur dalam undang-undang.
- e. RUU yang sudah disetujui DPR tetapi ditolak DPD dapat disahkan sebagai undang-undang, apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR, kecuali RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.
- f. RUU yang disetujui DPD tetapi ditolak DPR harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan.
- g. DPD memberikan persetujuan atas calon-calon yang akan diangkat dalam jabatan negara atau pemerintahan menurut ketentuan undang-undang.
- h. DPD dan DPR dapat melakukan sidang bersama mengenai hal-hal tertentu yang ditetapkan undang-undang atau kesepakatan bersama. Dalam sidang bersama rapat dipimpin bersama oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.
- i. Sidang-sidang yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, dilakukan menurut tata cara peradilan. DPR sebagai penuntut, DPD selaku pemutus.

Kembali kepada awal pembentukan DPD, bahwa hal dasar yang melandasi pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasi atau bisa menyerap aspirasi masyarakat di daerah. Sejalan dengan itu, munculnya era otonomi daerah melalui UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang mengubah era pemerintahan yang dahulu bercorak sentralisasi menjadi desentralisasi. Tentu hal tersebut juga mempengaruhi mengapa DPD dibentuk sebagai penyerap aspirasi masyarakat di daerah.

Kewenangan yang diberikan oleh konstitusi kepada DPD yang meliputi otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Kemudian peranan DPD yang juga meliputi masalah APBN, pajak, pendidikan serta agama. Maka demi terwujudnya suatu penguatan peranan DPD dalam masalah tersebut, DPD harus mempunyai peranan yang utuh dalam fungsi legislasi terhadap kewenangan yang diberikan oleh konstitusi.

E. Penutup

1. Kesimpulan

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

1. Bahwa peraturan perundang-undangan yang ada baik di dalam UUD NRI 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 sesungguhnya¹⁵.
 - 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.
2. Dengan adanya peraturan perundang–undangan baik di dalam UUD NRI 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 dalam sistem parlemen di Indonesia. Adapun

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi...*, *op.cit*

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.

Revitalisasi yang dapat dilakukan adalah dengan mengacu pada prinsip–prinsip sebagai berikut¹⁶:

- 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 NRI 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.

¹⁶ Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, *Menuju Bikameral Efektif.. op.cit*

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

- Affan Gaffar, Politik Indonesia, Transisi menuju Demokrasi, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.
- A Mukhtie Fajar, Konstitualisme Demokrasi (Sebuah Diskursus Tentang Pemilu, Otonomi Daerah Dan Mahkamah Konstitusi Sebagai Kado Untuk “Sang Penggembala), Malang, 2010.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Peranan Peraturan perundang–undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional, Bandung: Armico, 1998.
- Harun Alrasyid, 2002, Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah Oleh MPR, Jakarta, UI Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, Perkembangan Dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Mahfud MD, Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan, Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Miriam Budiarto, 1991, Dasar–dasar Ilmu Politik, Jakarta, Gramedia.
- Reni Dwi Purnomowati, 2005, Implementasi Sistem Parlemen Bikameral Dalam Parlemen Di Indonesia, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Soehino, 1982, Ilmu Negara, Yogyakarta, Liberty.
- Zainal Asikin Mochtar, 2004, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

B. Makalah

- Muchamad Ali Safaat, 2009, DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah Dan Proses Penyerapan Aspirasi, Disampaikan pada Focus Group Discussion “Konstruksi Peran Dewan Perwakilan Daerah RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Revitalisasi Peran Penyerapan

Aspirasi Masyarakat DPD RI)”. Kerjasama PPK Fak. Hukum Unibraw dan DPD RI. Malang.

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.

C. Undang – undang

Undang – Undang Dasar NRI 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

D. Internet

Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, *Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD*, [http:// www.bikameral.html](http://www.bikameral.html), (15 Maret 2012).

<http://makalahdanskripsi.blogspot.com/2009/03/definisi-revitalisasi.html> (April30 2010).