

SULARDI

Fakultas Hukum Universitas Muhammdiyah Malang, Jl Raya Tologomas 246 Malang (0341- 464318) Email:
sulardi1207@yahoo.co.id

REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DPD DAN DPR MENUJU BIKAMERAL YANG SETARA

ABSTRACT

As a state institution that was born from the amendment of the Constitution 1945, Regional Representative Council (hereafter: Council) has authority and supervision functions of such legislation in general. There are two important issues related to the council. First, the Council has the authority and supervision functions which are stated in constitution. Second, the Council has an equal position with the Parliament. By looking at the role of the Council and the Parliament stated in constitution, it can be seen that the Council is merely a complimentary institution. On the other hand, the institution which has the real legislation, supervision and budgeting functions is the Parliament. The provision contained in the constitution indicates inequality and imbalance between the Council and the Parliament, it does not mean that the Council has no role in the process of state. The Council should continue to run its legislation, supervision and budgeting functions optimally. Furthermore the Council should establish optimal relation with local communities. In this case, the Council is more flexible since its presence does not represent any political parties. Therefore the Council may have "public hearing" with various groups in society.

Key Words: Council, legislation, equal

ABSTRAK

Sebagai lembaga negara yang lahir dari hasil perubahan UUD 1945, DPD mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan seperti pada umumnya lembaga legislatif. Ada dua hal penting berkaitan dengan DPD, yaitu ; *pertama* kewenangan DPD di bidang legislasi dan pengawasan yang tertuang dalam UUD RI 1945 dan *kedua* kedudukan DPD disandingkan dengan DPR. Mencermati peran DPD dan DPR dalam UUD Negara RI 1945 yang terurai di atas menunjukkan bahwa DPD hanyalah lembaga pelengkap. Sedang kekuasaan legislasi, pengawasan dan anggaran sesungguhnya ada pada DPR. Ketentuan yang termuat dalam UUD Negara RI 1945 menunjukan ketidaksetaraan dan ketidakseimbangan antara DPR dan DPD. Walau konstruksi dalam UUD Negara RI 1945 tidak memberikan kedudukan dan peran yang setara dan berkeseimbangan bukan berarti DPD tidak dapat berperan sama sekali dalam proses bernegara. Sebaiknya DPD tetap menjalankan fungsi yang ada padanya secara optimal. Baik di bidang penyusunan undang-undang, pengawasan, maupun rancangan APBN. Lebih lebih dalam hal DPD mestinya membangun hubungan yang optimal dengan masyarakat di daerah. Dalam hal ini DPD lebih luwes, mengingat keberadaannya di DPD tidak mewakili partai politik, sehingga dapat melakukan "dengar pendapat" dengan berbagai kalangan di masyarakat.

KATA KUNCI: DPD, legislasi, setara

I. PENDAHULUAN

Pasca perubahan UUD 1945 (1999-2002) model lembaga perwakilan rakyat di Indonesia mengalami perubahan, dari sistem monokameral menjadi bikameral seiring perubahan komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Semula ketentuan pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "*MPR terdiri dari anggota anggota DPR ditambah utusan-utusan daerah dan golongan-golongan*". Pasal ini dimaksudkan bahwa MPR sebagai penjelmaan rakyat tidak hanya terdiri dari unsur politik, namun juga golongan-golongan yang ada di masyarakat dan utusan tokoh-tokoh daerah yang dipilih oleh DPRD Tingkat I.

Setelah perubahan UUD 1945 ketentuan mengenai MPR menjadi: "MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah". Dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping DPR, maka arah bikameral sudah menunjukan keberadaannya. Walau ada pula yang berpendapat bahwa bikameralnya bersifat *soft bicameral*, ada pula yang menyatakan sebagai model trikameral.

Lazimnya di negara yang menganut model bikameral, antara kamar yang satu dengan kamar yang lain mempunyai fungsi yang sama, yakni di bidang legislasi dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan hubungan yang setara, sementara yang membedakan masing-masing kamar adalah cara pembentukannya. Argumen mengapa diperlukan kamar kedua dalam lembaga perwakilan adalah (Strong, 2004:273)

- a. Mencegah pengesahan undang-undang secara tergesa-gesa dan tidak direncanakan dengan matang oleh satu majelis.
- b. Untuk mewujudkan prinsip federal dan melindungi kehendak rakyat negara bagian yang berbeda dengan kehendak negara federasi.

Walaupun pada dasarnya, kamar kedua dihubungkan dengan negara federasi yang memerlukan dua kamar majelis. Namun demikian bentuk bikameral juga dipraktikan di negara kesatuan

(Huda, 2007: 75). Alasan utama yang dapat dikemukakan mengenai penggunaan bikameral adalah: (Asshidiqqie, 1996: 39).

1. Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif,
2. Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efisien, setidaknya tidaknya lebih lancar, melalui suatu majelis yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of a first Chamber*.

Ternyata negara yang menganut parlemen bikameral tidak hanya negara federasi, ada beberapa negara kesatuan yang parlemennya menganut bikameral, misalnya Inggris, Perancis, Italia, dan sejak ada DPD negara Indonesia mengarah pada parlemen bikameral.

Inggris sebagai negara menganut kesatuan parlemen dua kamar, yang terdiri dari *House of Lord* (Majelis Tinggi) dan *House of Commons* (Majelis Rendah). Menurut Irving Stevent seperti yang dikutip oleh Saldi Isra (Isra, 2006: 25), pada awalnya Majelis Tinggi merupakan anggota dewan raja yang berasal dari petinggi militer dan penasihat raja lainnya. Demokratisasi dan keberadaan kelas sosial baru memunculkan gagasan untuk menyeimbangkan lembaga perwakilan rakyat yang dapat mempresentasikan rakyat secara luas. Akhirnya muncullah Majelis Rendah yang dikenal sebagai *House of Commons*.

Hal berbeda dianut di Amerika Serikat, dimana parlemennya terdiri dari *House of Representative* sebagai Majelis Rendah dan *Senate* sebagai Majelis Tinggi. Pilihan pada sistem bikameral merupakan hasil perundingan antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit (Isra, 2006:25). *Senate* mewakili kepentingan negara bagian, sedangkan *House of Representative* mewakili kepentingan negara federasi.

Sementara itu di Indonesia, DPR dan DPD mempunyai fungsi yang berbeda. DPR mempunyai kekuasaan penuh di bidang legislasi, pengawasan dan APBN. Sedang DPD terkesan menjadi sub dari DPR saja. Fungsi legislasi terbatas pada kalimat “dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR” dan “dapat ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah”, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut menunjukkan hubungan antara DPR dan DPD yang tidak seimbang dan setara.

Jika dicermati, negara yang menganut sistem bikameral, diantara kedua kamarnya mempunyai hubungan yang setara dan seimbang. Sehingga kedua kamar dapat bekerjasama dalam menjalankan fungsi legislasi dan pengawasannya. Kondisi itulah yang tidak diketemukan dalam hubungan antara DPR dan DPD. Oleh karena itu diperlukan pemikiran lebih mendalam agar kedua lembaga ini mempunyai kedudukan yang setara dan berkeseimbangan dalam penyelenggaraan negara.

Parlemen yang menganut model dua kamar umumnya diselenggarakan di negara federal seperti Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* yang mewakili negara bagian dan *House of Representative* (DPR) yang mewakili kepentingan nasional. Sedangkan negara kesatuan yang menganut model

bikameral adalah Perancis, Inggris, (Wijaya: Tanpa Tahun: 31 dan 35) dan Indonesia. Menurut Bagir Manan DPR, DPD dan MPR, model bikameral di Indonesia merupakan model bikameral yang *soft*. Ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia dalam menuju sistem bikameral, yakni:

1. Sistem dua kamar mempunyai mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyerderhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan karena kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi Parlemen. Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan Parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan dan menghindari disintegrasi.
4. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh setiap unsur. Hasil kajian terhadap Lembaga Perwakilan di Indonesia yang dilakukan Formappi (Legowo: 2005: 7). menyatakan bahwa DPD tak lebih dari sekedar staf ahlinya DPR. Hal ini berkaitan dengan peran DPD yang hanya merupakan peran tempelan dari DPR. Walaupun demikian hasil kajian Firmansyah Arifin dkk (Firmansyah: 2005: 75) menunjukkan bahwa DPD merupakan lembaga negara yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Yang membedakan hanyalah DPD merupakan representasi rakyat di daerah dalam hal ini provinsi sedangkan DPR merupakan representasi partai politik di DPR.

Parlemen dengan sistem bikameral hanya mempunyai dua hal yang menggambarkan kelebihan dan kekurangan sistem bikameral (Feulner, 2005: Edisi 8 Tahun III), pertama kekuasaan konstitusional yang diberikan kepada setiap dewan. Yakni kekuasaan dewan yang tidak seimbang di mana Majelis Tinggi seringkali memiliki kekuasaan yang lebih lemah. Hal *kedua* adalah karakter mereka sebagai lembaga legislatif. Kedua majelis dianggap serupa apabila kedua majelis sama-sama dipilih secara langsung dan sama-sama mewakili populasi penduduk, dan bukan wilayah. Sebaliknya kedua majelis dianggap tidak serupa apabila anggota majelis yang satu dipilih sedangkan yang lain diangkat, atau jika yang satu mewakili jumlah penduduk yang lain mewakili wilayah. Adapun kelebihan lembaga legislatif bikameral (Thaib: Tanpa Tahun: 196-197):

1. Secara resmi mewakili beragam pemilih;
2. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan;
3. Mencegah disahkannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh; dan
4. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik atas lembaga eksekutif.

Sesungguhnya keberadaan majelis yang menimbulkan permasalahan tersendiri dalam Parlemen

yaitu (Strong, 2004: 274):

1. Seberapa jauh Majelis Tinggi yang pemilihannya di luar kontrol rakyat dapat mempertahankan kekuasaannya.
2. Sejauh mana unsur yang terpilih dalam majelis yang dipilih sebagian dapat mengembangkan diri dan memiliki kekuatan.
3. Dengan cara bagaimana bila terjadi *deadlock* antara kedua majelis apabila kekuasaan majelis tinggi cukup nyata untuk merintangi tindakan Majelis Rendah
4. Bagaimana kedudukan kamar kedua terpilih bila diberi kewenangan yang tidak dimiliki oleh majelis rendah.

Menurut Bambang Cipto (Cipto: 1995:25), bahwa asumsi yang mendasari sistem dua kamar di Inggris semula berasal dari keinginan untuk memberikan kesempatan kepada para bangsawan Inggris dan rakyat agar keduanya terwakili. Sedang bila dicermati ketentuan DPD dalam UUD 1945 maka (Bagir Manan: 2003: 56):

1. DPD adalah badan komplementar DPR.
2. DPD bukanlah lembaga legislatif secara penuh.

Sedangkan Pembentukan DPD di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2004: 17), “ide pembentukan DPD dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasi bangunan Parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral). Oleh karena itu diperlukan aturan mengenai pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan ini. Secara demikian maka pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, dan fungsi anggaran yang berkenaan dengan kepentingan daerah-daerah, haruslah dilakukan oleh DPD bukan oleh DPR. Masih menurut Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2004: 50), perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakili masing-masing, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedang Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian ‘*double representation*’ atau ganda mengartikan fungsi Parlemen yang dijalankan kedua dewan tersebut.

II. PEMBAHASAN

Sebagai lembaga negara yang lahir dari hasil perubahan UUD 1945, DPD mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan seperti pada umumnya lembaga legislatif. Di samping itu, DPD merupakan bagian dari *joint session* Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang dalam UUD Negara RI 1945 pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Ada dua hal penting berkaitan dengan DPD, yaitu ; *pertama* kewenangan DPD di bidang legislasi dan pengawasan yang tertuang dalam UUD RI 1945 dan *kedua* kedudukan DPD disandingkan dengan DPR.

Kewenangan di bidang legislasi dan pengawasan DPD dalam UUD Negara RI 1945 termuat

dalam pasal 22D yaitu:

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

1. Peran DPD Disandingkan dengan DPR dalam UUD Negara RI Tahun 1945

Peran DPD dalam UUD Negara RI 1945 memiliki kewenangan di bidang legislasi dan pengawasan. Namun apabila kewenangan yang ada pada DPD disandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR, terlihat bahwa DPD hanyalah sub ordinat dari DPR. Berikut ini sandingan antara kewenangan DPD dan DPR.

(Lihat Tabel 1)

Mencermati peran DPD dan DPR dalam UUD Negara RI 1945 yang terurai di atas menunjukkan bahwa DPD hanyalah lembaga pelengkap. Sedang kekuasaan legislasi, pengawasan dan anggaran sesungguhnya ada pada DPR. Ketentuan yang termuat dalam UUD Negara RI 1945 menunjukkan ketidaksetaraan dan ketidakseimbangan antara DPR dan DPD. Melihat ketidaksetaraan antara DPR Dan DPD itu, pernah ada usulan agar DPD juga berwenang menyetujui dan menolak suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR, namun karena tantangan (Jaweng, 2006: 135), pihak DPR dan maupun dari kalangan masyarakat usulan ini pun berhenti dengan sendirinya.

2. Kedudukan DPD dalam Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

Sesungguhnya DPD juga memiliki kedudukan yang cukup penting, sebab anggota DPD adalah anggota MPR. Dengan demikian menjadi urgen untuk mengupas kedudukan DPD dalam mekanisme ketatanegaraan dalam pemberhentian Presiden. Mengingat salah satu kewenangan

TABEL 1 KEWENANGAN DPD DAN DPR DALAM UUD NEGARA RI 1945

DEWAN PERWAKILAN DAERAH	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
Pasal 22 D (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang– undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang– undang mengenai; otonomi daerah hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti	Pasal 20 (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang– undang. (2) Setiap rancangan undang– undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pasal 20 A (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi , fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan . (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal pasal lain dalam Undang Undang dasar ini, Dewan Perwakilan rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal pasal lain dalam Undang Undang dasar ini, Dewan Perwakilan rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Pasal 21 “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang undang.”

MPR adalah memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya.

Dalam Pasal 7B ayat (1) dinyatakan bahwa usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan/atau pendapat Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Ketentuan pasal ini penting untuk diungkapkan, sebab apabila ternyata MK membenarkan pendapat DPR, maka MPR akan menyelenggarakan sidang untuk memutus usul DPR. Dimana Keputusan MPR atas usulan DPR harus diambil dalam rapat paripurna yang sekurang kurangnya dihadiri oleh tiga perempat (3/4) anggota dan disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga (2/3)

jumlah anggota yang hadir.

Ketentuan pemberhentian tersebut di atas, menunjukkan betapa kedudukan DPD tidak setara dibandingkan dengan kedudukan DPR. Sebab dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sesungguhnya tanpa kehadiran DPD pun MPR sudah dapat menyelenggarakan sidang. Sebab dengan jumlah anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, komposisi anggota DPR sejumlah 550¹ (dibanding anggota DPD sejumlah 128², maka jumlah anggota DPR sudah melebihi tiga perempat anggota MPR ($678 \times \frac{3}{4} = 508$). Dengan demikian karena MPR merupakan kumpulan anggota DPR dan DPD, maka dalam proses pemberhentian Presiden, peran DPD tidak diperhitungkan sama sekali. Sebab prosentasi kehadiran masing masing anggota DPR dan DPD tidak diperhitungkan. Anggota DPD hanya hadir satu anggota saja, sidang pemberhentian Presiden dan /atau Wakil Presiden sudah dapat diselenggarakan.

Kedudukan DPR dan DPD yang tidak setara dapat juga dilihat dalam pasal 7C UUD Negara RI 1945 yang menyatakan bahwa: "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR", pada hakikatnya dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

Di luar ketentuan sistem pemerintahan presidensiil, dalam UUD Negara RI 1945 tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPD. Apakah ini dapat dimaknai bahwa DPD dapat dibubarkan oleh Presiden?

Menyadari bahwa konstruksi yang dibangun dalam UUD RI 1945 menempatkan kedudukan DPD tak lebih sebagai komplementer dari DPR, yang terkesan hanya hiasan demokrasi dan bersifat formalitas tersebut, maka ada upaya dari anggota DPD untuk meningkatkan peran DPD dalam percaturan ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan UUD RI 1945. Usulan perubahan yang diajukan oleh DPD mendapat dukungan dari masyarakat mulai dari kepala desa, aparat hukum, tokoh masyarakat adat, pakar hukum tata negara yang mencapai jumlah 4.005 tanda tangan, utamanya kepala daerah. Dari 33 gubernur se-Indonesia 29 diantaranya membubuhkan tanda tangan dukungan, tiga gubernur diwakili staf gubernur dan hanya Gubernur Kalimantan Tengah yang tidak memberikan tanda tangan dukungan (Kompas: 7 Januari 2007).

Di luar dukungan tersebut di atas, gagasan perubahan UUD Negara RI 1945 yang digulirkan oleh DPD mendapat tantangan besar dari partai politik besar yang kuatir kewenangan di lembaga legislatif harus dibagi dengan DPD. Patut disayangkan usulan perubahan UUD Negara RI 1945 belum menyeluruh mengenai kedudukan dan kewenangan DPD. Perubahan difokuskan pada penguatan DPD di bidang legislasi dan pengawasan, sedangkan keseimbangan kedudukan DPD dan DPR dalam MPR belum tersentuh sedikitpun.

Adapun usulan DPD yang telah disampaikan dalam Sidang MPR 2007 adalah sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR dan Pemerintah untuk ditindaklanjuti.
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

(Lihat Tabel 2)

Tabel 2 menunjukkan adanya upaya meningkatkan peran DPD, sehingga kelak DPD berkedudukan setara dengan DPR dalam hal fungsi legislasi dan pengawasan, namun ternyata usulan DPD yang mendapat dukungan dari berbagai kalangan tersebut, saat persidangan MPR tanggal 7 Agustus 2007 lalu, usulan tersebut tidak mendapatkan dukungan sepertiga anggota MPR, sebab sampai dengan tanggal 7 Agustus 2007, hari terakhir pengusulan perubahan UUD RI 1945, baru terkumpul 216 suara, dimana syarat minimal berjumlah 226 suara. Oleh sebab itu usulan DPD itu tidak dapat dilanjutkan menjadi agenda perubahan UUD RI 1945.

Dengan tidak tercapainya syarat minimal usulan perubahan UUD RI 1945 tersebut menunjukkan betapa kecilnya dukungan Partai Golongan Karya dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan serta partai lainnya. Adapun komposisi 216 suara tersebut dapat dijabarkan dalam tabel 8 di bawah ini:

(Lihat Tabel 3)

Dengan gagalnya usulan perubahan UUD Negara RI 1945 dikarenakan kurangnya jumlah suara yang mendukung dari anggota MPR, menunjukan mayoritas partai politik besar di DPR/MPR masih mempertahankan dominasi yang ada pada lembaga DPR itu. Oleh karenanya kedudukan DPR dan DPD yang tidak setara dan berkeseimbangan tersebut akan terus berlangsung terus hingga adanya perubahan UUD Negara RI 1945.

Kekalahan suara DPD dalam mengusulkan perubahan UUD 1945 dikarenakan sejak awal komposisi jumlah anggota DPD pada pemilu 2004 berjumlah 128, kemudian menjadi 132 pada pemilihan umum tahun 2009 yang tidak seimbang dengan jumlah anggota DPR 550 anggota pada pemilihan umum 2004, dan 560 dari hasil pemilihan umum tahun 2009 sangat berpengaruh terhadap setiap keputusan yang diambil oleh MPR. Oleh sebab itu, di masa yang akan datang usulan perubahan UUD Negara RI 1945 dalam rangka penguatan menuju pada kesetaraan dan keseimbangan antara DPR dan DPD perlu dirancang muatan usulan yang tidak hanya memperkuat peran legislasi dan pengawasan, namun juga keanggotaan.

Demikian halnya dalam sidang MPR, syarat kehadiran sekurang-kurangnya 3/4 anggota MPR dan keputusan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 yang hadir harus mempersyaratkan

TABEL 2 PERSANDINGAN PENGATURAN DPD DALAM UUD RI 1945 DENGAN USULAN DALAM SIDANG MPR 2007

UUD NEGARA RI 1945	USULAN SIDANG MPR 2007
(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	(1) Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan pajak, pendidikan, dan agama.	(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
(3) Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.	(3) Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan atas atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR dan Pemerintah untuk ditindaklanjuti.
(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.	(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

prosentasi kehadiran anggota DPR dan DPD. Secara demikian, akan terjadi kesetaraan dan keseimbangan antara DPR dan DPD, sehingga negara Indonesia dapat menyebut parlemennya menggunakan sistem bikameral.

Konsekuensi dari perubahan UUD 1945 menjadikan badan perwakilan di Indonesia

TABEL 3 KOMPOSISI DUKUNGAN TERHADAP USULAN PERUBAHAN UUD RI 1945³

NAMA PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	DUKUNGAN TERHADAP USULAN
Partai Golongan Karya	127	2
Partai Bintang Reformasi	14	13
Partai Kebangkitan Bangsa	52	47
Partai Keadilan Sejahtera	45	16
Partai Bulan Bintang	11	1
Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	4	1
Dewan Perwakilan Daerah	128	128
Jumlah	678	216

Sumber: *Kompas*, 8 Agustus 2007 diolah

mengalami perubahan, yang semula menganut monokameral menjadi bikameral yang terdiri dari DPR yang mewakili partai politik dan DPD yang mewakili kepentingan daerah. Ternyata terdapat kesenjangan yang menyolok antara peran DPR dan peran DPD. Peran DPR sangat besar meliputi penyusunan undang-undang, pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh Presiden, dan penyusunan rancangan APBN. Bahkan dalam hal pemberhentian Presiden, DPR sangat berperan, mulai dari pengajuan kepada MK, pengambilan keputusan dalam pemberhentian Presiden dalam sidang MPR, mengingat jumlah DPR yang melebihi 3/4 dari keseluruhan anggota MPR. Sedang DPD hanya mempunyai peran pelengkap, baik dalam penyusunan undang-undang, pengawasan terhadap pemerintah maupun penyusunan APBN. Secara demikian *checks and balances* di lembaga legislatif tidak terjadi, justru dominasi DPR makin kuat secara konstitusional.

Dengan adanya hegemoni DPR atas DPD menunjukkan bahwa kedua lembaga ini tidak bekerja dalam koridor kesetaraan dan berkeseimbangan. Upaya ke arah adanya keseimbangan dan kesetaraan pun mengalami kegagalan, karena usulan perubahan UUD Negara RI 1945 tidak mendapatkan dukungan penuh dari anggota MPR.

Walau konstruksi dalam UUD Negara RI 1945 tidak memberikan kedudukan dan peran yang setara dan berkeseimbangan bukan berarti DPD tidak dapat berperan sama sekali dalam proses bernegara. Sebaiknya DPD tetap menjalankan fungsi yang ada padanya secara optimal. Baik di bidang penyusunan undang-undang, pengawasan, maupun rancangan APBN. Lebih-lebih dalam hal DPD mestinya membangun hubungan yang optimal dengan masyarakat di daerah. Dalam hal ini DPD lebih luwes, mengingat keberadaannya di DPD tidak mewakili partai politik, sehingga dapat melakukan “dengar pendapat” dengan berbagai kalangan di masyarakat.

Kegagalan upaya menyetarakan dan menyeimbangkan peran dan kedudukan antara DPR

dan DPD melalui usulan perubahan UUD Negara RI 1945, DPD harus dapat memetik hikmah yang lebih besar yakni bangsa ini tidak terperosok pada lubang yang sama, yakni dari rezim otoriter ke rezim otoriter lagi. Sebab jika usulan mendapat dukungan dari anggota MPR, agenda perubahan UUD Negara RI 1945 dapat bergeser ke masalah-masalah lain. Yang dikuatirkan terjadi kebuntuan dalam pengambilan keputusan, sehingga diputus secara politik kembali ke UUD 1945 yang sentralistik itu. Nampaknya masih lebih baik UUD RI 1945 hasil perubahan dari pada UUD 1945 yang asli. Walau pun hasil perubahan belum merupakan UUD yang sempurna. Kebelumsempurnaan UUD RI 1945 hasil perubahan tersebut bukan berarti muatannya harus diingkari.

C. SIMPULAN DAN SARAN

Sesuai dengan kesepakatan awal saat akan melaksanakan perubahan UUD 1945, bahwa akan dilakukan penguatan sistem pemerintahan presidensiil, maka pengaturan perancangan penyusunan dan penetapan undang-undang semestinya diserahkan kepada lembaga legislatif. Karena lembaga legislatif bedasar UUD Negara RI 1945 adalah DPR dan DPD maka kepada kedua lembaga inilah kekuasaan legislatif diberikan.

Dengan demikian, langkah yang pertama dilakukan adalah penguatan kedudukan DPD supaya sejajar dengan DPR, sehingga bisa bersama-sama melakukan kekuasaan legislatif. Sebab seperti yang sudah dibahas pada bab sebelumnya saat ini kekuasaan DPD dalam penyusunan undang-undang tidak setara dibanding dengan kekuasaan DPR. Secara demikian, maka kewenangan legislasi yang termuat dalam pasal 22 ayat 1 dan 2 UUD Negara RI 1945 tersebut menjadikan DPD tidak memiliki peran yang berarti, sebab peran DPD sangat terbatas pada kewenangan dapat mengajukan rancangan undang-undang.

Hal ini berarti DPD hanya boleh mengajukan RUU tanpa adanya kewenangan untuk turut serta dalam menetapkan dan memutus. Itu pun hanya dalam bidang tertentu saja, yakni; mengenai Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Pengembangan Daerah, Pembangunan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya;

Dengan peran yang hanya berlevel formalitas tersebut, menunjukkan bahwa DPD sulit berperan secara optimal dalam demokratisasi di Indonesia. Sebagai lembaga negara yang kelahirannya merupakan hasil perubahan UUD 1945, sesungguhnya problematika DPD telah muncul saat perubahan UUD 1945 berlangsung. Ketidakmampuan DPD berperan secara optimal dapat dilihat dari dua sisi, yaitu:

a. Model Perubahan UUD 1945

Sebagai suatu lembaga perwakilan, DPD adalah lembaga yang telah cacat sebelum dilahirkan. Kecacatan itu disebabkan oleh dua hal; *pertama* model perubahan UUD 1945 yang sepotong-potong. Di mana perubahan atas UUD 1945 dilakukan secara tambal sulam, tahun pertama (1999) hingga tahun ke empat (2002) adalah perubahan yang tidak berkesinambungan antara yang telah dibuat tahun sebelumnya dengan tahun berikutnya, akibatnya DPD sebagai lembaga

perwakilan sekaligus lembaga legislasi kehilangan kedua peran tersebut. Peran legislasi DPD sesungguhnya telah diserahkan sepenuhnya kepada DPR. Penyebabnya adalah saat perubahan UUD 1945 pertama dilakukan, pembahasan difokuskan pada penguatan DPR, terutama di bidang legislasi. Sehingga pasal-pasal yang berkaitan dengan kekuasaan menyusun undang-undang sudah selesai pada saat perubahan pertama UUD 1945 dilakukan. Kemudian pada perubahan ketiga tahun 2001, pasal yang mengatur mengenai DPD baru muncul. Karena masalah kekuasaan dan penyusunan undang-undang telah selesai pada perubahan UUD 1945 yang pertama, sehingga tidak memungkinkan memberikan kewenangan akan kekuasaan pada DPD dalam menyusun undang-undang. Oleh sebab itu, menjadi sesuatu yang tidak aneh, jika pasal-pasal yang mengatur DPD adalah pasal yang melemahkan peran DPD, misalnya, pasal 22D ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, kemudian ayat (2) menyatakan DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan daerah, pemekaran, dan pembubaran daerah dan hubungan pusat pada daerah, yang hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR.

Jelas pasal-pasal yang mengatur DPD adalah pasal yang tidak optimal bagi DPD dalam menjalankan peran sebagai lembaga legislatif. Secara teori *legal drafting*, kata dapat tidak mempunyai kekuatan hukum, berbeda dengan wajib, dan berkuasa serta berwenang.

Agar DPD mempunyai wewenang membuat undang-undang, maka ketentuan kekuasaan penyusunan undang-undang dapat dirancang sebagai berikut;

- a. Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah;
- b. Dewan Perwakilan Daerah bersama DPR melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang;
- c. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.
- d. Merubah konstruksi MPR, yang semula MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, menjadi MPR terdiri dari DPR dan DPD

CATATAN AKHIR

¹ Pasal 17 Ayat (1) UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD. Sedangkan berdasar Pasal 74 UU No 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, anggota DPR berjumlah 560 anggota.

² Tiap provinsi diwakili empat anggota kali 32 jumlah provinsi. Pada tahun 2009 jumlah Provinsi 33, sehingga anggota DPD berjumlah 132.

³ Partai Politik di MPR yang tidak tercantum dalam Tabel 4, tidak memberikan dukungan terhadap usulan perubahan UUD Negara RI 1945.

F. DAFTAR PUSTAKA

- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta, UII Press.
- Cipto, Bambang, 1995 *Dewan Perwakilan Rakyat, Dalam Era Pemerintahan Modern- Industrial*, Jakarta, Rajawali.
- Strong, CF, 2004, *Konstitusi Politik Modern, kajian tentang sejarah dan bentuk bentuk konstitusi dunia, Nuansa dan Nusamedia*, Bandung.
- Thaib, Dahlan, *Menuju Parlemen Bikameral*, dalam Abdul Ghofur dan Sobirin Melian (ed), *Membangun Hukum Indonesia, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum*, Jogjakarta, Total Media.
- Firmansyah dkk. 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan anta Lembaga Negara*, Jakarta, KRHN dan MKRI.
- Feulner, Frank, 2005, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah*, dalam *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 8-Tahun III.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996
- Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, , Yogyakarta, FH UII Press.
- Wijaya, Karta, *Sistem Pemilu dalam Konstitusi*, Kippeda Tanpa Tahun
- Mahfud MD, Moh., 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES.
- Huda, Ni'matul, 2007 *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press.
- Jaweng, Robert Endi, dkk, 2006, *Mengenal DPD-RI Suatu Gambaran Awal*, Institute Local , Jakarta, Development.
- Isra, Saldi, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen UUD 1945* , , Padang, Andalas University Press.
- Legowo, T.A, 2005, *Lembaga Perwakilan Indonesia Studi dan Analisa Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (kritik, masalah dan solusi)*, Jakarta, Formappi.