

**KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

***AUTHORITY OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES
IN THE STATE SYSTEM REPUBLIC OF INDONESIA UNDER THE
CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA YEAR 1945***

Ahmad Rosidi

Advokat

email : odik4@yahoo.com

Naskah diterima : 12/05/2015; direvisi : 30/06/2015; disetujui : 20/08/2015

ABSTRACT

The purpose of the establishment of the DPD is philosophically driven more by the interests of the colouring of national government policy to provide new space for the benefit of local communities. Definition of the area here is certainly not an area, but geocultural area in the frame that compound In this study described some problem formulation, among others; How Politics Law Establishment of the Regional Representative Council in the state system in Indonesia, how the position of Regional Representative Council in the formulation of Law, How Concept notch setting functions in the formation of the Regional Representatives Council Act forward. Study is a normative legal research, approach used is statutory approach, conceptual approach, doctrinal approach. Techniques of collecting legal material accordance with the use of secondary materials in this study, the collection bahanpun done by gathering, assessing, and treating systematically library materials and documents related. Secondary data concerning the primary legal materials, secondary and tertiary derived from library materials, with due regard to the principle of the update. The data is compiled systematically, in order to obtain a relatively complete picture of the qualitative classification. Based on the results of this study suggested that, in the field of legislative regulation of the authority of the Regional Representative Council as stipulated by Article 22 D Paragraph (1) and (2) of the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945 contrary to the desired status and condition of the formation of the Council Regional Representative, then the arrangement of authority in the field of the legislation need to be changed to conform to the status and conditions of the Regional Representative Council which is the regional representative institutions. And As a concrete step of setting an ideal to the existence and position of the Regional Representative Council, it is necessary to do the changes to the provisions of Article 22 D Paragraph (1) and (2) of the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945, by the People's Consultative Majlis be authorized to change and establish the Constitution.

Key word : Authority Of The House Of Representatives, State System Republic Of Indonesia

ABSTRAK

Tujuan pembentukan DPD RI secara filosofis lebih didorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintah nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian daerah di sini tentu bukanlah daerah perdaerah, melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk. Dalam penelitian ini diuraikan beberapa rumusan masalah antara lain ; Bagaimana Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang-undang, Bagaimana Konsep pengaturan kedudukan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang-undang ke depan. Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, Pendekatan yang digunakan

adalah Pendekatan perundang-undangan, Pendekatan konseptual, pendekatan doctrinal. Teknik pengumpulan bahan hukum Sesuai dengan penggunaan bahan sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan bahanpun dilakukan dengan cara mengumpul, mengkaji, dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan. Data sekunder baik yang menyangkut bahan hukum primer, sekunder dan tersier diperoleh dari bahan pustaka, dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran. Data tersebut disusun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran relatif lengkap dari klasifikasi secara kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian ini disarankan agar, pengaturan tentang kewenangan dibidang legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana yang diatur menurut Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bertentangan dengan status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah tersebut, maka pengaturan tentang kewenangan dibidang legislasi tersebut perlu untuk dilakukan perubahan untuk disesuaikan dengan status dan kondisi Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan daerah. Dan Sebagai langkah konkrit dari pengaturan yang ideal terhadap eksistensi dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah tersebut, maka perlu untuk dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diberikan wewenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar.

Kata kunci : Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

PENDAHULUAN

UNDANG-UNDANG DASAR Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah mengalami empat tahapan perubahan yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat tahun 2002. Adanya perubahan tersebut, maka terjadi pula perubahan dalam kelembagaan Negara Republik Indonesia, yakni sebelum perubahan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 rumusan semula Pasal 2 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang”. Setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) menjadi berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri 1 dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”. DPD merupakan lembaga negara

yang memiliki kedudukan yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat¹. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang terdiri dari wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum tanpa melibatkan peranan partai politik. Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru bertujuan memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan Daerah. Dalam perjalanannya sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD mempunyai beberapa fungsi yaitu antara lain fungsi di bidang legislasi, fungsi di bidang pertimbangan, dan fungsi di bidang pengawasan.

Keberadaan DPD Republik Indonesia tidak terlepas dari perbagai latar belakang persoalan lembaga perwakilan di Indonesia. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan sistem kelembagaan politik

¹ Firmansyah Arifin, dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta, hlm.75

yang pas dan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Untuk menjelaskan soal ini tentunya tidak mudah. DPD RI baru berumur setahun jagung, tetapi harapan atas perannya sangat besar. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat Indonesia semakin dalam dan beragam, sebagiannya muncul dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang belum harmonis. Atas dasar itulah DPD RI diusahakan lahir, sekalipun belum melalui proses penelitian yang lama dan proses penampungan aspirasi yang terukur.

Tujuan pembentukan DPD RI secara filosofis lebih didorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintah nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian daerah di sini tentu bukanlah daerah perdaerah, melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk².

Jika dirunut sejarahnya, lembaga perwakilan daerah di Indonesia sebenarnya telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Hanya saja persoalan utama yang selalu merubungi lembaga ini dari masa ke masa adalah tidak pernah hadirnya lembaga perwakilan daerah yang mampu menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah di tingkat nasional. Berbagai versi itu adalah (a) Bikameral versi 'Indonesia Berparlemen' pada konferensi GAPI 31 Januari 1941; (b) Urusan daerah *Founding fathers and Mothers*; (c) Versi Republik Indonesia Serikat; (d) Sejarah Utusan Daerah pada era Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi; serta (e) Sejarah Pembentukan DPD RI di era Reformasi yang terdiri dari (i) Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja-Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999-2000; (ii) Amandemen UUD 1945; (iii) Pengesahan Dan Pelantikan DPD RI.

² Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Untuk apa DPD RI*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta, 2007, hlm. 3-8

Meskipun DPD merupakan lembaga baru dalam sistem parlemen di era reformasi, tetapi lembaga ini cukup menarik perhatian. Daya tarik DPD karena karakteristiknya mewakili teritorial/daerah yang secara "sub - culture" berbeda-beda. Bahkan aspirasi dan kepentingannya pun berbeda. Namun, secara fenomenologis perbedaan itu suatu keragaman yang akan diangkat oleh DPD dalam posisinya sebagai kamar tersendiri dalam perjuangan parlemen. Untuk memperjuangkan aspirasi daerah secara nasional mungkin saja dilakukan oleh DPD. Hal ini disebabkan karena DPD memiliki otoritas atau wewenang yang dilindungi dan ditentukan oleh konstitusi.

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 DPD diatur dalam bab tersendiri, yaitu dalam Bab VII A. Dalam bab ini hanya terdapat dua Pasal yang mengatur DPD. Pertama, Pasal 22 C yang terdiri dari empat ayat, kedua Pasal 22 D yang terdiri dari empat ayat. Otoritas DPD ditentukan dalam Pasal 22 D. Berdasarkan Pasal 22 D otoritas DPD terdiri dari tiga hal: 1. *Mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang - undang*. 2. *Membahas Rancangan Undang - undang yang berkaitan dengan otonomi daerah*; 3. *Melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan Undang - undang*.³

Adapun hak DPD Dalam hal pengajuan Rancangan Undang - Undang, DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang - Undang yang berkaitan dengan: 1. Otonomi Daerah; 2. Hubungan pusat dan daerah; 3. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah. 4. Pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya serta; 5. Yang berkenaan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

³ Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 hlm. 18

Melihat otoritas DPD yang pada hakekatnya memuat dimensi kedaerahan dan nasional, sebenarnya peran DPD itu penting sekali walaupun terbatas dan tidak bisa dikatakan kecil. Peran DPD tidak dapat dipandang kecil. Legalitas DPD dalam konstitusi memberi corak makna yang besar terhadap perannya sebagai lembaga negara. Tidak mungkin dengan peran yang kecil suatu lembaga negara di tampung eksistensinya dalam konstitusi. Mungkin yang lebih tepat dikatakan perannya adalah terbatas bukan kecil. Dengan peran yang terbatas itu akan memiliki gaung dan manfaat yang besar jika peran anggota DPD dapat dimaksimalkan.

Fungsionalisasi DPD akan maksimal paling tidak harus didukung oleh beberapa faktor⁴:

1. *Sumber daya manusia yang berkualitas.*
2. *Memiliki kepekaan dan "sense of belonging" terhadap konstituen dan rakyat.*
3. *Sarana dan prasarana yang memadai.*

Sekurang-kurangnya tiga faktor tersebut harus dimiliki oleh Anggota DPD jika peran mereka ingin dimaksimalkan. Kalau tidak, penyakit yang sering melanda sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di masa lampau yang sering disebut sebagai "4D plus 1C" (datang, duduk, dengar, diam dan duit plus cerita) mudah-mudahan tidak menjadi penyakit baru yang justru tidak diperlukan di era reformasi sekarang ini.

Faktor *skill-capability* dan *morality* seorang anggota parlemen tidak dapat ditinggalkan. Wakil Rakyat adalah pionir perjuangan dan pembaharuan kepentingan dan nasib rakyat ke depan. Menyongsong masa depan bangsa dan negara, DPD harus memberi andil yang besar sesuai peran yang telah ditentukan oleh konstitusi. Jika ada Anggota DPD tidak mau dan tidak me-

iliki kemampuan bekerja mengemban aspirasi rakyat, maka yang bersangkutan dapat diberhentikan.

Kewenangan DPD berdasarkan landasan konstitusionalnya yang kemudian direduksi oleh Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) telah memberikan kerugian konstitusional terhadap DPD. Terdapat beberapa pasal yang telah mengurangi fungsi, tugas dan kewenangan DPD dari kehendak konstitusi. Kondisi ini dianggap tidak memberikan sistem yang baik mengingat legitimasi anggota DPD yang sangat kuat dan kelembagaan DPD sebagai lembaga tinggi negara, seharusnya dapat bekerja dengan kewenangan signifikan sebagai *territorial representation*.

Selanjutnya berdasarkan UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, jumlah anggota DPD dari setiap propinsi sebanyak 4 orang, yang dipilih dari calon-calon perorangan dengan persyaratan yang cukup berat dan pemilihnya mengikuti sistem distrik berwakil banyak. Artinya prosedur dan proses seleksi keanggotaan DPD akan lebih ketat dan berat dibanding anggota DPR, setiap anggota DPD memiliki konstituen yang jelas dan jumlahnya banyak, sehingga legitimasi politiknya kuat. Tetapi disisi lain UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengatur kewenangan yang lemah, bahkan sama sekali tidak mengatur hak-hak DPD.⁵ Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dapat diidentifikasi 3 (tiga) permasalahan pokok yang akan dikaji dalam penulisan ini, sebagai berikut: *pertama*; Bagaimana Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. *kedua*; Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan

⁵ Priyatmoko, "Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga negara Lainnya", Makalah disampaikan pada "FGD", Malang, 26 Maret 2003. hlm. 5

⁴ *Ibid*, hlm.. 21

Undang-undang. dan *ketiga*; Bagaimana Konsep pengaturan kedudukan fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang-undang ke depan?

Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian hukum normatif juga biasa disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Dinamakan penelitian hukum doktriner dikarenakan penelitian ini ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya pada perpustakaan karena akan membutuhkan data-data yang bersifat sekunder pada perpustakaan.

Dalam penelitian hukum normatif hukum yang tertulis dikaji dari berbagai aspek seperti aspek teori, filosofis, perbandingan, struktur/komposisi, konsistensi, penjelasan umum dan penjelasan pada tiap pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang serta bahasa yang digunakan adalah bahasa hukum. Sehingga dapat kita simpulkan pada penelitian hukum normatif mempunyai cakupan yang luas.

PEMBAHASAN

Sistem perwakilan yang dianut oleh negara-negara modern sekarang ini, pada umumnya sistem satu kamar (*unicameral*) dan sistem dua kamar (*bicameral*). Namun dalam perkembangannya, dikenal pula sistem tiga kamar (*three cameral*). Sistem mana yang dianut, tidak tergantung dari landasan bernegara tertentu juga tidak terkait dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu.⁶

Setiap negara mempunyai pertimbangan sendiri-sendiri, yakni ada negara yang menjalankan sistem tertentu dengan pertimbangan latar belakang kesejarahan, sementara

yang lainnya berdasarkan hasil kompromi antar negara bagian, dan sebagainya. Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas, maka masing-masing sistem akan diuraikan secara lebih mendetail.

a. Sistem satu kamar

Sistem satu kamar (*unicameral*) artinya satu, apabila dalam negara itu hanya dikenal satu lembaga perwakilan, dengan sebutan yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Landasan berpijak pembentukan lembaga perwakilan satu kamar, bahwa kedaulatan negara tidak akan terbagi-bagi, dan sistem ini memperlihatkan kesederhanaan, adanya tanggung jawab yang dipusatkan di satu badan dan tidak terpecah-pecah serta menunjukkan adanya perwakilan yang langsung dari pemilih⁷.

b. Sistem dua kamar

Keseimbangan merupakan kunci kelangsungan sebuah sistem politik modern. Setiap konstitusi mengatur bagaimana pemerintahan harus berjalan dengan memperhatikan keseimbangan satu institusi dengan institusi lainnya. Keseimbangan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, juga antara lembaga perwakilan yang satu dengan lembaga perwakilan lainnya. Maka dipikirkan untuk adanya lembaga perwakilan dua kamar, sehingga terjadi saling kontrol antara satu kamar dengan kamar yang lainnya.

Gagasan awal munculnya lembaga perwakilan dua kamar, bermaksud agar tidak ada satu lembaga negara pun yang mendominasi negara lainnya. Dengan demikian, segala keputusan diambil secara bersama-sama di dalam sebuah proses di mana setiap orang mempunyai hak untuk

⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 57-58.

⁷ Djuana Sulwan, *Tata Negara Indonesia*, Yayasan Proklamasi, Jakarta, 1976, hlm. 43.

ikutberpartisipasi.⁸ Setiap lembaga memiliki kewenangan dan legitimasinya, dan konstitusi menjadisuatuisistem *Checks and Balances* yang mencegah penyalahgunaan dan konsentrasi kekuasaan.⁹

Di Negara Amerika Serikat dan Australia, beberapa perwakilan bersifat dua kamar, yang terdiri dari dari *House of representative* dan Senat. Sedangkan di Inggris terdiri dari *House of Lord* (Majelis Tinggi), dan *House of Common* (Majelis Rendah). Masing-masing negara memiliki sejarah tersendiri mengenai lembaga perwakilan itu.

Menurut Abu Daud Busroh¹⁰, jika bentuk negara itu kerajaan maka umumnya majelis terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis rendah. Keanggotaan Majelis Tinggi biasanya turun temurun atau penunjukan, sedangkan Majelis Rendah keanggotaannya berdasarkan pemilihan umum. Kalau bentuk negara dan bangunan negaranya federal, maka majelisnya terdiri dari Senat dan DPR. Pembentukannya melalui pemilihan umum. Senat mewakili negara-negara bagian, sedangkan DPR (mewakili rakyat biasa tanpa melihat negara-negara bagiannya).

Pendapat lain mengemukakan, bahwa semua negara federal memiliki sistem dua kamar yaitu satu mewakili kepentingan negara bagian dan yang lain mewakili rakyat secara keseluruhan.¹¹ Negara kesatuan yang memakai sistem dua kamar biasanya terdorong oleh pertimbangan, bahwa satu majelis dapat membagi dan membatasi kekuasaan majelis lain. Dikemukakan bahwa sistem satu majelis memberi

peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik.¹²

Selain itu, menurut Frank Feulner¹³ bahwa baik sistem pemerintahan parlementer maupun sistem presidensial bisa memiliki parlemen bikameral. Namun ada suatu kecenderungan yang agak terpola, yaitu kebanyakan negara dengan sistem federalisme biasanya memiliki perwakilan rakyat bikameral. Ada dua hal yang menentukan perbedaan antar kedua kamar lembaga perwakilan, yaitu:

- a. Dewan tinggi (Senat, House of Lord, Bundesrat, dan sebagainya) biasanya lebih kecil jika dibandingkan dewan rendah, seperti : House of Commons, House of representative, Bundestag.
- b. Masa jabatan dewan tertinggi biasanya lebih lama dibandingkan dengan dewan rendah;
- c. Anggota dewan tinggi biasanya dipilih secara bertingkat dalam waktu yang berbeda-beda.

Lembaga perwakilan dengan sistem bikameral memiliki kelebihan dan kekurangan, yaitu kekuasaan konstitusional yang diberikan kepada kedua dewan tidak berimbang, di mana dewan tinggi memiliki kekuasaan yang lebih lemah dari dewan rendah. Alasannya, karena anggota dewan tinggi tidak dipilih langsung oleh rakyat sehingga tidak memiliki legitimasi yang kuat.

Karakter mereka sebagai lembaga legislatif bisa sama dan tidak sama. Karakter mereka sama bila keduanya dipilih langsung dan mewakili populasi penduduk, dan bukan wilayah karakter mereka tidak sama bila anggota dari salah satu dewan

⁸ Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia, Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah*, dimuat dalam *Jentera*, edisi III, Maret 2005, hlm. 25.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Op. cit.*, hlm. 150.

¹¹ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 180.

¹² *Ibid.*

¹³ *Op. cit.*, hlm. 26.

dipilih dan lainnya diangkat, atau dewan yang satu mewakili populasi penduduk, yang lainnya mewakili wilayah.¹⁴

Kedua aspek tersebut di atas yang menentukan kekuatan dan menunjukkan perbedaan antara kedua dewan tersebut, sama pentingnya untuk sistem bikameral karena keduanya mencegah diberikannya kekuasaan kepada satu lembaga legislatif saja. Selain itu, kedua aspek tersebut juga sangat kondusif bagi kelompok mayoritas dalam pembentukan kebijakan.

Cara pengisian anggota majelis tinggi dan majelis rendah berbeda. Cara mengisi anggota majelis tinggi bermacam-macam seperti :

- a. Turun temurun, seperti di Inggris.
- b. Ditunjuk, seperti di Kanada, dan sebagian Inggris.
- c. Dipilih, seperti di India, Amerika Serikat, Uni Soviet, Filipina.

Anggota majelis rendah semuanya dipilih melalui mekanisme demokrasi, sehingga memiliki dasar legitimasi yang kuat. Oleh karena sebagian anggota majelis tinggi diisidengan caraturun-temurundan ditunjuk, maka muncul kecaman dari berbagai kalangan bahwa cara demikian tidak demokratis. Menurut pendapat penulis, persoalannya bukan terletak pada cara pengisian keanggotaan, melainkan efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi perwakilannya. Mungkin saja anggota majelis tinggi yang ditunjuk atau turun temurun lebih mampu menyaring dan menyalurkan aspirasi masyarakat daripada yang dipilih secara demokratis.

Masa jabatan anggota majelis tinggi berbeda antara satu negara dengan negara lainnya dan lebih lama dari masa jabatan

anggota majelis rendah. Dalam keadaan semacam ini, tidak mustahil kedua majelis itu pada suatu waktu berlainan komposisinya, dalam arti bahwa majelis rendah dikuasai oleh suatu partai, sedangkan majelis tinggi dikuasai oleh partai lain. Hal ini dapat menghambat kelancaran pekerjaan lembaga perwakilan.

Berbeda dengan anggota Majelis Tinggi, maka cara pengisian anggota Majelis Rendah, semuanya melalui pemilihan umum. Majelis Rendah dianggap sebagai Majelis terpenting.¹⁵ Masa jabatan sudah ditentukan, berdasarkan kesepakatan politik para elit politik di negara yang bersangkutan.

Wewenang Majelis Rendah, biasanya lebih besar dari pada wewenang Majelis Tinggi, yang tercermin baik di bidang legislatif maupun di bidang pengawasan. Umumnya, negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, majelis ini dapat menjatuhkan kabinet. Sedangkan, sistem pemerintahan presidensial Majelis Rendah tidak memiliki wewenang untuk menjatuhkan kabinet.

1. Lembaga Perwakilan Sebagai Bagian dari Sistem Perwakilan

Demokrasi mengandung arti partisipasi langsung rakyat seperti pada zaman Yunani kuno, namun demikian, demokrasi yang demikian ini sudah tidak memungkinkan lagi karena luasnya wilayah suatu negara, bertambahnya jumlah penduduk, dan bertambah rumitnya masalah-masalah kenegaraan. Alternatif penggantinya adalah demokrasi tidak langsung melalui lembaga-lembaga perwakilan.

Istilah lembaga perwakilan, sebutannya berbeda-beda untuk setiap negara. Ada yang menyebutnya Parlemen, Kongres,

¹⁴ Ibid, hlm. 26-27.

¹⁵ Miriam Budiardjo, Op. cit, hlm. 182.

Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis, dsb-nya. Walaupun terdapat perbedaan istilah untuk menyebut lembaga perwakilan namun pada hakekatnya lembaga perwakilan dibentuk untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. Rakyat tidak terlibat langsung dalam pemerintahan, tetapi menyerahkan kepada wakil yang dipilih secara demokratis.

Antara wakil dan yang diwakili terdapat hubungan yang tidak bisa lepas. Para wakil terpilih dalam memutuskan segala kebijakan kenegaraan harus menampung dan menyerap aspirasi dari mereka yang diwakili. Sebaliknya, rakyat (masyarakat) ikut berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan baik secara perorangan maupun kelompok. Selain itu juga, rakyat tetap berperan dalam mengawasi para wakil dalam melaksanakan tugasnya, agar jangan terjadi tindakan sewenang-wenang.

2. Hubungan Antara Wakil dan yang Diwakili

Lembaga perwakilan merupakan representasi dari rakyat untuk ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan politik. Walaupun rakyat telah memilih para wakilnya, namun rakyat dalam menentukan kebijakan publik tetap ada. Dalam hal ini berarti antara wakil dan yang diwakili terdapat hubungan yang bersifat timbal balik. Untuk itu, berikut ini akan diuraikan tentang teori hubungan antara lembaga perwakilan dengan rakyat. Terdapat enam¹⁶ ajaran tentang hubungan antara wakil dan yang diwakili.

a. Teori Mandat

Menurut teori ini, si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut

mandataris. Teori mandat, pertama kali muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh J. J. Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun disesuaikan dengan kebutuhan zaman. Awal munculnya, teori ini dikenal dengan

1) Mandat Imperative.

Menurut ajaran ini si wakil bertugas untuk bertindak sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Si wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi baru dan diwakilinya baru dapat melaksanakannya. Setiap ada masalah baru harus meminta mandat baru.

Mengacu pada ajaran ini, maka para wakil tidak bertindak bebas. Tindakan para wakil harus sesuai dengan apa yang dimandatkan oleh yang diwakili.

2) Mandat Bebas

Berbeda dengan mandat imperatif, maka mandat bebas si wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Dasar pemikirannya, bahwa si wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga si wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.

3) Mandat Representatif

Ajaran ini menentukan bahwa si wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan. Rakyat memilih dan memberikan mandat

¹⁶ H. Abu Daud Busroh, Op cit, hlm 144-148, Bandingkan Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, Op cit, hlm. 254-259.

pada lembaga perwakilan, sehingga si wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihannya. Artinya, rakyat hanya berhubungan secara kelembagaan dengan lembaga perwakilan. Selanjutnya, pertanggungjawaban juga secara kelembagaan, dan bukan perorangan.

b. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (the rule and the ruled)¹⁷.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum¹⁸.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan we-

wenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:¹⁹

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;

¹⁷ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

¹⁸ Indroharto, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Masalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65

¹⁹ Philipus M. Hadjon, Op Cit, h. 5

- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (*petunjuk*) tentang penggunaan wewenang tersebut.
3. Federatif: kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (*konstitusi*), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (*organ*) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (*institusi*) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (*institusi*) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁰

A. Latar Belakang Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah

Dalam menganalisis permasalahan tersebut penulis menggunakan teori dari John Locke. Dalam menganalisis permasalahan tersebut penulis menggunakan teori Teori Pemisahan Kekuasaan Negara dari John Locke.

John Locke adalah orang pertama yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*” (1660). Ia membagi kekuasaan negara menjadi tiga bidang sebagai berikut:

1. Legislatif: kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Eksekutif: kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang;

Pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara konstitusional diatur menurut Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pada perubahan ketiga, yang terjadi dalam Sidang Tahunan 2001 yang diselenggarakan antara 1 November 2001 sampai dengan 10 November 2001.²¹ Namun demikian apabila ditelusuri melalui sejarah kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia ini, adanya lembaga perwakilan yang berkedudukan untuk mewakili kepentingan daerah sesungguhnya telah ada sebelum perubahan ketiga UUD 1945, meskipun harus diakui bahwa lembaga perwakilan tersebut mempunyai nama dan karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan DPD. Tetapi setidaknya dari dan dengan mendasarkan pada lembaga perwakilan yang pernah ada tersebut, pembentukan DPD diarahkan untuk mempunyai kedudukan dan fungsi yang lebih baik dari lembaga perwakilan daerah sebelumnya tersebut. Hal demikian ini terlihat dari beberapa pandangan baik yang dikemukakan oleh anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, pernyataan Ketua dan beberapa anggota DPD Periode 2004 - 2009, dan beberapa pandangan pakar hukum dan politik lainnya.

Atas dasar tersebut, maka dalam rangka memberikan gambaran yang komprehensif terhadap latar belakang pembentukan DPD ini, uraian terhadap sub bab ini penulis bagi dalam beberapa bagian, yaitu uraian terhadap:

²⁰ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 219

²¹ Sri Soemantri. *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*. Unpad Press. Bandung. 2002, hlm. 26

1. Lembaga Perwakilan Daerah sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945;
2. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945;
3. Beberapa Pandangan yang Menjadi Latar Belakang Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia.

B. Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya tidak terlepas dari adanya beberapa pandangan yang menghendaki diperlukannya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat berpendapat bahwa latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya didasarkan atas pertimbangan teoritis dan politis. Pertimbangan yang bersifat teoritis tersebut adalah dalam rangka:²²

- a. Membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (checks and balances) baru antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri;
- b. Menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

Selain pertimbangan teoritis di atas, juga didasarkan atas pertimbangan yang bersifat politis, yaitu dalam rangka:²³

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- b. Meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah;
- c. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional;
- d. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Menurut Ginandjar Kartasasmita, latar belakang dibentuknya DPD ini dalam sistem ketatanegaraan sesungguhnya didasarkan atas pertimbangan adanya kondisi:²⁴

"Disintegrasi negara telah menjadi salah satu fenomena mondial yang terjadi pada dasawarsa 90-an. Sehingga cukup banyak negara yang pecah berkeping-keping dengan menimbulkan luka yang mendalam. Tragedi ini tentu akan menjadi pelajaran berharga bagi bangsa Indonesia dalam upaya menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa dan negara yang menjadi amanat luhur pada pendiri negara. Hal tersebut menimbulkan kecenderungan lain diberbagai belahan dunia yang sejalan dengan gejala demokratisasi. Salah satunya adalah meningkatkan desakan agar daerah-daerah diberi peran lebih besar dan berarti di tingkat nasional, terutama dalam merumuskan dan mengambil putusan tentang kebijakan nasional yang terkait dengan kepentingan dan urusan daerah.

Sejalan dengan hal tersebut, dengan berkaca pada pengalaman masa lalu, selama ini kedudukan dan kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah sangat besar dan menentukan. Berbagai urusan dan kepentingan daerah ditentukan oleh pusat tanpa cukup mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi kepentingan daerah. Pada akhirnya kemajemukan dan kebhinekaan bangsa kurang dihiraukan dan menjadikan banyak

²² Lihat Ginandjar Kartasasmita. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 : Latar Belakang dan Masalah. Dalam Lokakarya Nasioinal Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004, hlm. 2

²³ Ibid

²⁴ Ibid, hlm. 1

masyarakat di daerah merasa terabaikan dalam kehidupan nasional. Banyak daerah merasakan ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang bersumber dari daerahnya.

Akibat dari itu, antara lain telah menyebabkan:

- a. Munculnya gerakan separatis di berbagai daerah seperti Aceh dan Papua;
- b. Kurang berkembangnya demokrasi, baik di tingkat nasional maupun lokal;
- c. Berkembangnya gerakan kekecewaan dan protes di daerah-daerah serta menurunnya partisipasi masyarakat; dan
- d. Kesenjangan pusat dan daerah yang cukup lebar.

Sri Soemantri M,²⁵ berpandangan bahwa pembentukan Dewan Perwakilan Daerah secara praktis antara lain karena daerah juga ingin mendapatkan perhatian, diperhatikan identitasnya, jati dirinya, dan kepentingan-kepentingan daerahnya.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, berdasarkan hasil penelitiannya terhadap sistem parlemen Indonesia selama masa Orde Baru hingga era Reformasi, berpandangan bahwa ada dua alasan utama mengenai lahirnya DPD ini, yaitu:²⁶

- a. Karena adanya kebutuhan untuk mengartikulasikan aspirasi masyarakat daerah secara struktural. Dengan demikian diperlukan suatu badan khusus yang mempresentasikan wilayah-wilayah, dan diharapkan mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat di

daerah melalui institusi formal di tingkat nasional;

- b. Dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan demokratisasi melalui mekanisme *checks and balances* antara kedua kamar.

Berdasarkan pandangan-pandangan di atas, terlihat bahwa sesungguhnya DPD dibentuk dalam rangka dapat menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah pada tingkat Pusat. Atas dasar kehendak dan keinginan yang demikian tersebut, maka sudah seharusnya apabila pengaturan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh DPD agar lebih memudahkan lembaga perwakilan ini untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah tersebut.

Uraian terhadap pengaturan DPD ini, penulis bedakan dalam beberapa sub bagian yang didasarkan atas beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah dan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah. Peraturan-peraturan tersebut yaitu meliputi:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4/DPD/2004 tentang Pe-

²⁵ Janedri M. Gaffar, et.al. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretaris Jenderal MPR-UNDP. Jakarta. 2004, hlm. 176

²⁶ PSHK Indonesia. *Sekilas Mengenai Dewan Perwakilan Daerah : Struktur Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Amandemen UUD 1945*. <http://parlemen.net/ind/ldetails.php>.

rubahan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Ketiga peraturan perundang-undangan di atas dan satu Keputusan Dewan Perwakilan Daerah, dijadikan sebagai peraturan dasar dalam rangka menguraikan tentang pengaturan DPD, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

A. Konsep Pengaturan Kedudukan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Ke Depan

Istilah fungsi dalam bahasa Indonesia dapat mengandung beberapa arti, yaitu:²⁷

1. *Jabatan (pekerjaan) yang dilakukan;*
2. *Faal (kerja suatu bagian tubuh);*
3. *Mat besaran yang berhubungan, jika besaran yang satu berubah, besaran yang lain juga berubah;*
4. *Kegunaan suatu hal;*
5. *Peran sebuah unsur bahasa dalam satuan sintaksis yang lebih luas (seperti nomina berfungsi sebagai subjek).*

Berdasarkan beberapa arti fungsi di atas, maka arti fungsi yang peneliti anggap tepat dipergunakan dalam konteks bahasan ini adalah arti yang pertama yaitu jabatan (pekerjaan) yang dilakukan. Oleh karena itu, berdasarkan arti fungsi tersebut maka dapat dimaknai bahwa fungsi mengandung arti pada jabatan (pekerjaan) yang dilakukan, yaitu dalam hal ini jabatan (pekerjaan) yang dilakukan oleh DPD sebagaimana yang diatur menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Berbeda halnya dengan pandangan yang dikemukakan di atas, I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22 D, maka dapat dikatakan

bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi-fungsi yaitu:²⁸

1. Fungsi legislasi atau perumusan undang-undang

Fungsi ini seperti tercantum dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945.

2. Fungsi konsultasi atau fungsi pertimbangan

Fungsi ini seperti tercantum dalam Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dan termasuk pula dalam memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

3. Fungsi kontrol

Fungsi ini seperti tercantum dalam Pasal 22 D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

4. Fungsi anggaran

Fungsi ini terlihat dari diberikannya wewenang kepada Dewan Perwakilan Daerah untuk mengajukan rancangan undang-undang tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, wewenang untuk memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta wewenang untuk dapat ikut melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka menurut pandangan penulis perlu untuk diambil langkah lebih lanjut berupa perubahan berkaitan dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD ini. Adalah dimungkinkan

²⁷ Ibid, hlm. 322

²⁸ I Dewa Palguna, dalam kumpulan tulisan buku: Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah. Sekretariat Negara. Jakarta. 2004, hlm. 64-65

apabila fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tersebut diberikan batasan ruang lingkungannya yaitu hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah saja. Sedangkan bentuk kewenangan yang melekat sebagai wujud atau penjelmaan dari fungsi legislasi tersebut, seharusnya diberikan secara penuh kepada DPD, oleh karenanya DPD berkaitan dengan fungsi legislasi tersebut, tidak hanya terbatas pada kewenangan untuk mengajukan usulan rancangan undang-undang, ikut membahas dan memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang saja, tetapi lebih dari itu juga diberikan kewenangan untuk ikut memberikan keputusan rancangan undang-undang mana yang akan diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang.

B. Pengaturan Mengenai Eksistensi dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang

Pada uraian di kedua sub bab sebelumnya, telah dilakukan identifikasi bahwa DPD secara konstitusional mempunyai kewenangan-kewenangan baik sebagai bentuk dari jelmaan fungsi legislasi yang lemah dan terbatas maupun fungsi pengawasan yang terbatas.

Pengaturan yang demikian ini, sebagaimana telah penulis uraikan sebelumnya sesungguhnya disatu sisi akan bertentangan dengan status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan DPD tersebut. Secara teoritis tidak menjadi permasalahan apabila dalam tataran praktis ditemukan adanya sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*) atas sistem perwakilan yang dianut. Namun demikian penentuan sistem bikameral lemah tersebut seharusnya hanya didasarkan pada pembatasan terhadap lingkup kewenangan dari lembaga perwakilan yang ada termasuk dalam hal ini DPD,

bukan pada bentuk kewenangannya, sehingga dengan pembatasan yang demikian ini, maka dapat dihindarkan terjadinya pengaturan fungsi dari lembaga perwakilan tersebut yang tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang seharusnya dikehendaki atas pembentukan DPD tersebut atau dengan kata lain, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan yang seharusnya melekat pada setiap lembaga perwakilan termasuk dalam hal ini DPD dapat dimilikinya secara optimal. Sementara ini, berdasarkan ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana telah penulis kemukakan sebelumnya, dapat diidentifikasi bahwa fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tersebut dapat dikategorikan sebagai fungsi legislasi lemah, karena tidak diberikannya kewenangan kepada DPD untuk ikut memutuskan rancangan undang-undang mana dan bagaimana yang dapat diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang.

Dengan pengaturan sebagaimana yang dikemukakan di atas, penulis menilai terdapat beberapa kelemahan yang akan muncul, yaitu:

1. Diberikannya fungsi legislasi yang lemah pada DPD, maka mengakibatkan DPD akan kehilangan status dan kondisi yang seharusnya melekat pada DPD tersebut sebagai suatu lembaga yang bertindak untuk mewakili aspirasi dan kepentingan daerah;
2. Daerah akan kehilangan sarana yang optimal untuk menyalurkan aspirasi dan melindungi kepentingan-kepentingan daerah berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang diambil pada tingkat pusat;
3. Tidak terdapatnya mekanisme *check and balance* yang dikehendaki dari pembentukan sistem perwakilan bikameral, karena DPD hanya diberikan kewenangan yang

terbatas sebagai jelmaan dari fungsi legislasi yang lemah;

4. Tujuan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah untuk lebih memberikan kesempatan yang besar bagi daerah untuk lebih aktif ikut berpartisipasi sehingga persatuan dan kesatuan bangsa dapat terwujud, akan sulit tercapai, karena sangat dimungkinkan dengan pengaturan kewenangan DPD yang demikian tersebut, akan menimbulkan gejolak bagi daerah yang merasakan bahwa saluran untuk ikut memberikan aspirasi dan melindungi kepentingan-kepentingannya sulit tercapai.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian sebagaimana yang telah penulis kemukakan sebelumnya, dan berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*: Politik hukum lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya tidak terlepas dari adanya beberapa pandangan yang menghendaki diperlukannya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat berpendapat bahwa latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya didasarkan atas pertimbangan teoritis dan politis. Pertimbangan yang bersifat teoritis tersebut adalah dalam rangka:²⁹ a. Membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (checks and balances) baru antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri; b. Menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.

²⁹ Lihat Ginandjar Kartasasmita. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 : Latar Belakang dan Masalah*. Dalam Lokakarya Nasioinal Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004, hlm. 2

Selain pertimbangan teoritis di atas, juga didasarkan atas pertimbangan yang bersifat politis, yaitu dalam rangka:³⁰

- a. *Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- b. *Meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah;*
- c. *Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional;*
- d. *Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.*

Kedua; Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif dalam rangka pembentukan Undang-Undang menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah terbatas baik dilihat dari bentuk kedudukan maupun dilihat dari lingkup kewenangannya. Pembatasan terhadap lingkup kewenangan, yaitu hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan daerah dimungkinkan untuk dilakukan mengingat Dewan Perwakilan Daerah merupakan wakil-wakil daerah dalam rangka menjamin aspirasi dan kepentingan daerah, sehingga perlu dibatasi lingkup kewenangannya hanya terhadap rancangan undang-undang tertentu tersebut. Namun demikian, adanya pembatasan berkaitan dengan bentuk kewenangan yang diberikan, sesungguhnya akan berpengaruh pada optimalisasi pelaksanaan fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu adanya pembatasan terhadap bentuk kewenangan dibidang legislasi tersebut, yaitu hanya terhadap mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan, adalah

³⁰ Ibid

jelas merupakan penyimpangan dari status dan kondisi yang dikehendaki dari pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan;

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan undang-undang sangat lemah. Artinya bentuk kewenangan yang melekat pada Dewan Perwakilan Daerah tersebut hanya terbatas pada kegiatan untuk mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas, dan memberikan pertimbangan, tetapi tidak diberi kewenangan untuk ikut memutuskan rancangan undang-undang. Bagaimana yang dapat diterima untuk dijadikan sebagai undang-undang, sehingga dengan pengaturan yang demikian tersebut Agar kedudukan De-

wan Perwakilan Daerah lebih kuat maka *kedepan* Dewan Perwakilan Daerah harus diberi kewenangan ikut menetapkan Undang-undang khususnya yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah seperti yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sehingga Dewan Perwakilan Daerah akan mampu memposisikan dirinya sebagai lembaga legislatif wakil dari Daerah untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan-kepentingan daerah secara optimal.

Daftar Pustaka

- Djuana Sulwan, *Tata Negara Indonesia*, Yayasan Proklamasi, Jakarta, 1976, Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003,
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), Firmansyah Arifin, dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta,
- Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia, Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah*, dimuat dalam *Jentera*, edisi III, Maret 2005,
- H. Abu Daud Busroh, *Op cit*, hlm 144-148, *Bandingkan Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih*,
- I Dewa Palguna, dalam kumpulan tulisan buku: *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Sekretariat Negara. Jakarta. 2004,
- Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Untuk apa DPD RI*, Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI, 2007,
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994),

- Janedri M. Gaffar, et.al. Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Sekretaris Jenderal MPR-UNDP. Jakarta. 2004,
- Lihat Ginandjar Kartasasmita. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 : Latar Belakang dan Masalah. Dalam Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004,
- Lihat Ginandjar Kartasasmita. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 : Latar Belakang dan Masalah. Dalam Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004,
- Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998),
- Priyatmoko, “Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga negara Lainnya”, Makalah disampaikan pada ”FGD”, Malang, 26 Maret 2003.
- PSHK Indonesia. Sekilas Mengenai Dewan Perwakilan Daerah : Struktur Ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Amandemen UUD 1945. <http://parlemen.net/ind/Idetails.php>.
- Sri Soemantri. Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya. Unpad Press. Bandung. 2002,
- Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945