

# **DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan**

## ***DPD in the structure of The Parliament of Indonesia: the discourse of destruction versus Reinforcement***

**Adventus Toding**

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Jl. Kakak Tua II No. 37, Makassar  
E-mail: adventusyo@gmail.com

Naskah diterima: 18/02/2016 revisi: 13/05/2017 disetujui: 06/06/2017

### **Abstrak**

DPD merupakan cerminan lembaga negara yang diparadigmakan sebagai bagian dari lembaga legislatif. Landasan konstitusional kewenangan terbatas, berimplikasi negatif terhadap kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pengebirian kewenangan melalui produk legislasi (undang-undang), praktik ketatanegaraan menggambarkan sifatnya yang *auxiliary*, bahkan wacana pembubaran semakin meruntuhkan mahkota kelembagaan DPD. Realitas kelembagaan DPD seharusnya mampu dijadikan momentum untuk menguatkan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Marwah Dewan Perwakilan Daerah dalam struktur parlemen dengan kondisi apapun, bahkan jika suatu norma undang-undang terkait DPD dibentuk dengan menggunakan posisi alamiah hukum (nalar filsafati hukum) tanpa diganggu oleh kepentingan politik manapun tetap saja akan menghasilkan kualitas kewenangan yang lemah. Kemudian sinergitas DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan perlu diperkuat melalui purifikasi struktur parlemen yang mencerminkan *strong bicameralism*. Sehingga akan berimplikasi pula pada proses pembentukan undang-undang (melibatkan DPR-DPD-Presiden) yang harmonis dan berkualitas. Bangunan *Strong Bicameralism* diharapkan mampu meningkatkan peran DPD sebagai salah satu penopang utama dalam mewujudkan cita negara dalam bidang otonomi daerah dan negara kesatuan.

**Kata Kunci** : DPD, Kewenangan, Pembentukan Undang-Undang,

### **Abstract**

*DPD is a reflection of the state institution which, as a paradigm, is considered as part of the legislature. The limited constitutional basis of its authority bears negative implications for the position of DPD in the state system of Indonesia. Castration of authority through product of legislation (laws), the constitutional practice describes its nature which is auxiliary, even the dissolution discourse increasingly took down the institutional crown of DPD. DPD institutional realities should be able to be a momentum to strengthen the DPD in the state system of Indonesia. The Spirit of Regional Representative Council in parliamentary structures, in any condition, even if a norm of related laws DPD is formed by using the natural position of the law (the law of philosophical reason) without being bothered by any political interests will still produce quality weak authority. Then, the synergy of DPD in the state system of Indonesia in the future needs to be strengthened by purifying the parliamentary structure that reflects strong bicameralism. That way, it will have implications also in the process of establishing laws (involving DPR-DPD-President) harmonic and quality. Building Strong bicameralism is expected to improve the Council's role as one of the main support in achieving the state goal in the field of regional autonomy and unity of the country.*

**Keywords:** *DPD, Authorities, Establishment Act.*

## **PENDAHULUAN**

### **(Sejatinya Praktik Ketatanegaraan Merupakan Laboratorium Hukum).**

Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) menjadi kekhawatiran diberbagai kalangan. Pelemahan wewenang melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkesan dilakukan oleh rekan kerjanya yakni Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) dan Lembaga Kepresidenan.

Melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi mengembalikan marwah DPD sebagai lembaga legislatif yang bersumber dari representasi territorial (*territorial representation*). Tanggal pada tanggal 5 Agustus 2014, Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kembali lagi DPD merasa dikediri kewenangannya melalui undang-undang tersebut. Oleh karena itu, DPD

memohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menegaskan kembali makna yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai landasan kewenangan DPD melalui Permohonan Pengujian Undang-Undang tersebut. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 memutuskan apa yang menjadi kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Saat ini, timbul lagi *issue* mengenai pembubaran DPD. Hal tersebut kemudian menjadi problematik ketatanegaraan yang perlu dikaji lebih mendalam. Bagaimana potensi eksistensi DPD, mulai dari konstruksi kewenangan DPD dalam struktur parlemen, pembangkangan putusan MK melalui produk legislasi, bahkan gagasan untuk membubarkan atau malah memperkuat DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## PEMBAHASAN

### Marwah dan Nafas Dewan Perwakilan Daerah dalam Struktur Parlemen

Konstruksi ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 menempatkan setiap lembaga negara sama kedudukannya. Dalam UUD 1945, ada 6 (enam) Lembaga Negara yang benar-benar mencerminkan perlembagaan kekuasaan negara, Presiden sebagai wujud kekuasaan eksekutif, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai wujud kekuasaan legislatif, dan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai wujud kekuasaan yudisial.

Kedudukan yang seimbang tersebut merupakan hasil kesepakatan untuk merekonstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga yang sama kedudukannya dengan lembaga negara lainnya. Sistem presidensial kemudian menjadi pilihan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam membangun sistem presidensial yang baik, hasil perubahan UUD 1945 melahirkan DPD sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki gambaran kewenangan legislatif.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD – akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di PAH Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang. – namun, jika dikatakan bahwa DPD tidak memiliki fungsi yang bersifat legislatif sama sekali, juga tidak tepat, karena sesuai dengan latar belakang ide pembentukannya, DPD memang dimaksudkan untuk bekerja di bidang legislatif. Karena itu, tidak perlu ada keberatan atas pemakaian istilah ini sepanjang dimaksudkan hanya untuk pengertian fungsi yang "bersifat legislatif" secara terbatas. Selanjutnya dapat dibaca dalam Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, h. 189-192.

Sampai periode ke-III terbentuknya DPD ini, muncul pertanyaan mengenai eksistensi DPD. DPD dianggap tidak mempunyai kewenangan yang mengikat dalam kegiatan bernegara. Hal tersebut dapat dikaji dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 terkait kewenangan DPD. Hal tersebut berimplikasi pada ungkapan bahwa DPD hanya sebagai *auxiliary* terhadap fungsi DPR, padahal dasar isu pembentukan DPD pada pembahasan amandemen UUD 1945 adalah menjadikan DPD sebagai penyeimbang DPR dalam lembaga legislatif.

Tidak sejalannya ide pembentukan DPD dengan hasil akhir rumusan kewenangan DPD pada amandemen UUD 1945, mengesankan Marwah DPD jatuh tanpa arah. Dan Mahkota DPD kembali “dijatuhkan” oleh karena wewenang yang diberikan oleh UUD 1945 kemudian dilemahkan lagi melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>2</sup> dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah putusan MK yang pada substansinya mengembalikan marwah kedudukan DPD, wacana pembubaran DPD mulai dikeluarkan dalam Mukernas PKB. Dalam konferensi pers penutupan musyawarah di Jakarta agenda pertama yang dihasilkan adalah mengusulkan untuk membubarkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>3</sup> Sebagaimana dikemukakan Sekretaris Jenderal DPP PKB, Abdul Kadir Karding (Sindophoto),<sup>4</sup> bahwa terdapat dua pola untuk keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. “Ada dua pola, diberi kewenangan yang terbatas atau sekalian menganut sistem satu kamar jadi DPD dihapus.

Hal mendasar yang menentukan bangunan suatu Negara adalah konsep kedaulatan yang dianut.<sup>5</sup> Benar bahwa, konstruksi ketatanegaraan Indonesia menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal tersebut ditegaskan melalui Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan kata lain, pemilik kekuasaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia adalah rakyat. Sehingga dapat dikatakan pula bahwa “pemerintahan dari rakyat,

<sup>2</sup> Sebelumnya dilemahkan juga melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah.

<sup>3</sup> Hasil Mukernas PKB: Bubarkan DPD, <http://www.cnnindonesia.com/politik/20160206173507-32-109330/hasil-mukernas-pkb-bubarkan-dpd/>, di unduh 14 Februari 2016 pukul 11.22.

<sup>4</sup> PKB Usul DPD dihapus Karena Kewenangannya Terbatas, <http://nasional.sindonews.com/read/1083603/12/pkb-usul-dpd-dihapus-karena-kewenangannya-terbatas-1454901827>, di unduh 14 Februari 2016, pukul 11. 17.

<sup>5</sup> Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konpress, 2012, h. 3.

oleh rakyat, dan untuk rakyat.” Jika paham kedaulatan rakyat (demokrasi) diadopsi dalam konstruksi bernegara, maka setiap pengambilan keputusan kenegaraan harus diputuskan oleh rakyat.

Pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan di negara modern tidak dapat dilakukan, dikarenakan jumlah dan luas wilayah negara-negara saat ini besar, sehingga membutuhkan biaya dan waktu yang memberatkan. Hal ini melahirkan sistem demokrasi perwakilan yang bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka.<sup>6</sup> Di Indonesia keterwakilan rakyat diwujudkan melalui DPR dan “keputusan rakyat” diwujudkan melalui produk legislasi.

Pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam suatu penyelenggaraan negara bukanlah dijalankan dengan demokrasi yang kebablasan, oleh karena itu, negara Indonesia melalui Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menentukan bahwa “negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan kata lain negara Indonesia pada dasarnya berdiri atas prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dan prinsip negara hukum (nomokrasi). Demokrasi dan nomokrasi seyogianya dijalankan secara beriringan dalam penyelenggaraan Negara, Hal inilah yang kemudian dikenal dengan istilah demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*). Demokrasi menyatakan secara tak langsung, pemerintah yang memerintah dinyatakan melalui mayoritas (*Majority Rule*). Sedangkan paham Konstitusi menyatakan pembatasan kekuasaan dapat menjadi kacau balau dan merusak minoritas dan suatu Negara konstitusi tanpa demokrasi dapat menjadi tidak bertanggung jawab atau korup. Dengan demikian penyatuan prinsip dasar terbesar demokrasi yang membentuk aturan mayoritas dan konstitusi yang membatasi akan mencegah potensi pelanggaran terhadap minoritas, sehingga terjadi Negara yang memiliki persamaan hak.

Salah satu bentuk penerapan demokrasi konstitusional adalah adanya pengujian konstitusional sebagai *access to justice*. Hal tersebut sebagai wujud penjaminan hak asasi manusia dalam sebuah Negara dan mengawasi agar hak minoritas tetap diakomodir dan mendapat perlakuan sama, sehingga hukum dapat menjadi cerminan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Jika kemudian suatu norma dalam produk legislasi dinyatakan inkonstitusional oleh MK, maka

<sup>6</sup> Robert A. dahl berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi langsung yang terjadi pada masa Romawi di mana pada kenyataannya rakyat tidak mendapat kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena hal itu membutuhkan biaya dan waktu yang memberatkan. Selanjutnya dapat di baca pada Janedri M. Gaffar, Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press, 2013, h. 1-2.

DPR wajib melaksanakan tafsiran konstitusi tersebut (pelaksanaan demokrasi konstitusional), bukan menyatakan putusan MK keliru dalam konteks kewenangan DPD.<sup>7</sup> Bukti konkrit pembangkangan terhadap putusan MK adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut.

Landasan konstitusional yang kurang berkualitas pada DPD, akan berimplikasi pula pada pengaturan kewenangan dibawah Undang-Undang Dasar. Misalnya saja dalam pandangan Laica Marzuki:<sup>8</sup>

*Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU MD3<sup>9</sup> tidak tepat manakala Rancangan Undang-Undang dari DPD kalaupun ditiadakan dan dilebur menjadi Rancangan Undang-Undang (dari) DPR. Konstitusi tidak menetapkan hal peleburan Rancangan Undang-Undang oleh DPD menjadi Rancangan Undang-Undang produk DPR. Sama tidak tepatnya, manakala Pasal 43 ayat (2) UU P3 menetapkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD. Rancangan Undang-Undang produk DPD yang diberikan konstitusi (constitutional given) tidak boleh dihilangkan dan dilebur menjadi Rancangan Undang-Undang produk (usul) DPR.*

Bahkan dalam praktik ketatanegaraan, seolah-olah pendapat DPD hanyalah formalitas prosedural belaka. Sebagai contoh, DPR mengirimkan surat kepada DPD, agar DPD menyampaikan Pandangan dan Pendapat tentang Perfilman pada tanggal 10 September 2009. Selanjutnya, DPD melalui Keputusan DPD Nomor 30/DPD/2009 tentang Perfilman menyampaikan secara tertulis kepada DPR tanggal 15 September 2009. Akan tetapi, RUU-nya sendiri telah disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009.<sup>10</sup> Logika hukum pada hubungan kelembagaan antar-lembaga parlemen menggambarkan kedudukan DPD yang sangat lemah dan seperti dipandang sebelah mata status kelembagaannya. Tidak ada *power* DPD untuk melakukan penyeimbangan atas kekuasaan DPR.

Terkait wacana pembubaran DPD dapat dipahami karena sampai saat ini kedudukan DPD sangatlah lemah. Konstruksi yang dibangun dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sistem pemerintah presidensial.<sup>11</sup> Salah satu

<sup>7</sup> Keterangan ahli Reflii Harun, yang menerangkan bahwa, hingga kini masih terlihat keengganan DPR untuk melaksanakan putusan MK tanggal 27 Maret 2013. dalam wawancara di sebuah radio, ahli pernah mendengar Ketua DPR Marzuki Alie menyatakan putusan MK keliru dalam konteks kewenangan DPD. Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, h. 108.

<sup>8</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 57.

<sup>9</sup> Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

<sup>10</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 48.

<sup>11</sup> Pada hakikatnya, dalam kajian ilmu Negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum

bentuk hubungan kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam sistem presidensial adalah pembentukan undang-undang. Dalam proses pembentukan undang-undang, ada 3 (tiga) lembaga negara yang memiliki landasan konstitusional untuk membentuk undang-undang yaitu DPR, DPD, dan Presiden.

Terkait kewenangan presiden dalam pembentukan undang-undang, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>12</sup> Patut kita mencermati ketentuan Pasal 5 ayat (1) yakni “Presiden berhak... “. Istilah ini bermakna bahwa Presiden berwenang mengajukan Rancangan [sic] Undang-Undang. Secara istilah, “hak” diartikan sebagai milik, kepunyaan, kewenangan atau kekuasaan untuk berbuat sesuatu. Dengan demikian, hak presiden sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) dapat diartikan sebagai kewenangan Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.<sup>13</sup> Terkait dengan proses pembentukan undang-undang, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.<sup>14</sup> Untuk menjaga undang-undang tetap berlaku jika terjadi konfigurasi politik maka dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.<sup>15</sup>

Dalam sistem pemerintahan presidensial terkait pembentukan undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>16</sup> Implikasi hukum atas norma tersebut adalah seluruh ketentuan terkait undang-undang akan berhubungan dengan DPR, baik itu proses pembentukan undang-undang yang dibuat secara normal, maupun memberikan persetujuan atas perppu yang dibentuk oleh presiden dalam keadaan yang tidak lazim (kegentingan yang memaksa). Makna memegang kekuasaan membentuk undang-undang juga berimplikasi pada pemberian hak kepada anggotanya (anggota DPR) untuk mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.<sup>17</sup>

---

ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Baca: Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, ed 1-2, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, h. 23. Pendapat tersebut juga sejalan dengan pandangan Sri Soemantri bahwa, sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif, Sulardi, *Menuju Sistem Presidensial Murni*, Malang: Setara Press, 2012, h. 46. Sejalan pula dengan Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwa, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif, baca: Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, h. 311.

<sup>12</sup> Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

<sup>13</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 h. 69.

<sup>14</sup> Pasal 20 ayat (4) UUD 1945.

<sup>15</sup> Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

<sup>16</sup> Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

<sup>17</sup> Pasal 21 UUD 1945 yang menentukan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Jika dikaji dari pendekatan sejarah, pada pokoknya DPR merupakan wujud keterwakilan dari rakyat, sementara itu dalam prinsip kedaulatan rakyat,

Hal terpenting dalam pembentukan undang-undang adalah persetujuan. Oleh karena yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang adalah DPR maka keputusan persetujuan pun ada pada DPR. Hanya untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* antar-kekuasaan negara dalam rangka menghindari kesewenang-wenangan, maka Presiden diberikan kewenangan juga untuk melakukan persetujuan bersama-sama dengan DPR. Landasan konstitusional tersebut menentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>18</sup>

Kemudian yang menjadi pertanyaan dimanakah letak kewenangan DPD, jika landasan konstitusional menentukan bahwa yang memiliki wewenang untuk membuat persetujuan RUU menjadi undang-undang hanyalah DPR dan Presiden? Terkait dengan proses pembentukan undang-undang, 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>19</sup> Menurut Mahkamah:<sup>20</sup>

*kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD.*

*Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

---

rakyatlah yang membuat keputusan dalam kegiatan bernegara.

<sup>18</sup> Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

<sup>19</sup> Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

<sup>20</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 244-245.

Kemudian dalam proses pembentukan undang-undang, DPD juga diberikan kewenangan membahas undang-undang tertentu dan memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.<sup>21</sup> Jadi, terkait persetujuan RUU menjadi undang-undang, DPD tidak memiliki kewenangan tersebut. Ada beberapa pro-kontra terkait frasa “membahas” dalam kewenangan DPD. Beberapa kalangan berpendapat bahwa DPD memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan karena akhir dari pembahasan adalah memberikan persetujuan atas RUU, atau dengan kata lain persetujuan masih masuk dalam substansi materi pembahasan. Sebagaimana dikemukakan Yuliandri<sup>22</sup> bahwa:

*Oleh sebab itu, hak DPD untuk membahas Rancangan Undang-Undang tidak dapat dibatasi hanya untuk tahapan tertentu saja. Seperti hanya terlibat dalam pembahasan tingkat I saja. Melain semua tahapan pembahasan sampai proses persetujuan (pengambilan keputusan), DPD mesti terlibat. Sebab, persetujuan atas sebuah Rancangan Undang-Undang merupakan bagian tidak terpisahkan dari tahap pembahasan. Persetujuan merupakan akhir dari sebuah proses pembahasan.*

Lebih halus Laica Marzuki berpendapat:

*Tidak tepat manakala pengikutsertaan pembahasan rancangan undang-undang oleh DPD berakhir sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan DPD kiranya juga menjadi bahan pertimbangan dalam penentuan pengambilan persetujuan bersama.<sup>23</sup>*

Namun Mahkamah Konstitusi<sup>24</sup> berpendapat bahwa:

*Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat*

<sup>21</sup> Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

<sup>22</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 57.

<sup>23</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 57

<sup>24</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 247-248.

*(2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU.*

*Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (original intent) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.*

Jadi dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPD terkait proses pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan tafsiran Putusan MK melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 adalah:

1. Mengajukan kepada RUU (bukan usul RUU) yang berkaitan dengan:
  - a. Otonomi daerah
  - b. Hubungan pusat dan daerah
  - c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah
  - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
  - e. Serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah
2. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan:
  - a. Otonomi daerah
  - b. Hubungan pusat dan daerah
  - c. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
  - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
  - e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah
3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU terkait
  - a. pajak
  - b. pendidikan
  - c. agama

Dengan kondisi struktur parlemen yang *soft bicameralism*, maka marwah DPD akan selalu dipandang sebagai *auxiliary* terhadap DPR dan nafas DPD pun tidak sejalan dengan gagasan awal pembentukannya (sebelum mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di PAH Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002).<sup>25</sup> Jadi kedudukan lembaga DPD saat ini seolah-olah tanpa guna.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, Op.Cit, h. 190.

Namun untuk membubarkan DPD mungkin bukanlah menjadi opsi yang tepat. Dari sudut pandang yang berbeda, seharusnya wacana ini menjadi pembelajaran bagi struktur parlemen kita, sehingga wacana pembubaran DPD dapat dijadikan momentum untuk melakukan amandemen UUD 1945 yang justru harus memperkuat kewenangan DPD dalam proses legislasi. DPD perlu diperkuat karena nafas pembentukan DPD itu sendiri yang memiliki nilai fundamental dalam kegiatan bernegara.

Kedudukan DPD yang saat ini diparadigmakan sebagai lembaga legislatif memiliki tujuan yang sangat penting. Dalam teori struktur parlemen. Ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:<sup>26</sup>

- (i) Representasi politik (*political representation*)
- (ii) Representasi territorial (*territorial representation*)
- (iii) Representasi fungsional (*functional representation*)

Perwakilan politik dianggap tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double-check*” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau Representasi territorial (*territorial representation*).<sup>27</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie:<sup>28</sup>

*from the point of view of its institutionalisation, political representation is realized in DPR membership, whereas territorial representation or regional representation is realized in DPD territorial representation or regional representation is realized in DPD membership. In order to preserve the idea of functional representation, it can only be institutionalised through the system of DPR and DPD membership, for example, by providing certain allocations to certain functional groups, such as women's groups.*

Kedudukan DPD sebagai perwakilan territorial dalam struktur parlemen menjadi hal yang sangat fundamental, apalagi Indonesia menganut prinsip pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya dalam bingkai negara kesatuan. Negara kesatuan dapat bertahan jika kepentingan daerah yang plural juga dapat diakomodasi oleh pemerintah pusat melalui kebijakan legislasi (peraturan perundang-undangan).

Selain mewakili secara kelembagaan pemerintahan daerah dalam memperkuat negara kesatuan, DPD juga berfungsi sebagai wakil rakyat yang kepentingannya

<sup>26</sup> *ibid*, h. 154 .

<sup>27</sup> *ibid*

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law of Indonesia –A Comprehensive Overview*, Malaysia: Sweet & Maxwell Asia, 2009, h. 128.

(aspirasi) tidak diakomodasi oleh anggota DPR akibat adanya tarik-menarik kepentingan rakyat dan kepentingan partai politik yang mengusungnya. DPD dibentuk terkait sifat *degree of representativeness* dari lembaga perwakilan betul-betul itu bisa dijamin sehingga menjamin keseluruhan kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat.<sup>29</sup>

Kemudian hal yang penting mengenai keberadaan DPD adalah fungsi DPD sebagai penyeimbang dalam parlemen. Ketakutan yang timbul dalam unicameral adalah adanya monopoli kekuasaan lembaga legislatif dalam proses legislasi. Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters,<sup>30</sup> kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar. Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari sehingga mampu mencegah kolusi legislatif dan eksekutif. Dengan begitu maka akan menjaga pemegang kekuasaan tidak dalam kekuasaan tanpa batas. Kecenderungan bahwa kekuasaan yang tanpa batas dapat menjadi kesewenang-wenangan.

Kehadiran DPD sebagai lembaga legislatif bukanlah proses politik hukum yang mudah. Mengubah paradigma utusan daerah tanpa melalui pemilihan umum kemudian berubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum menjadi jawaban sehingga DPD memiliki kedudukan yang seimbang dengan DPR. Gagasan pembentukan DPD adalah untuk merekonstruksi kembali struktur parlemen menjadi bikameral. Dalam pembahasan amandemen UUD 1945, Lukman Hakim Saifuddin (F-PPP) berpendapat bahwa,

*Lalu Pasal 22D memang di sini adanya Ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR itu seakan-akan mengesankan DPD ini sub ordinansi dari DPR begitu. Jadi, menarik tadi pertanyaan Pak Sutjipto misalkan sebenarnya apa sih fungsi dari DPD ini, buat apa kalau fungsinya itu minimal begitu, sementara proses recruiting-nya itu menghabiskan atau memerlukan sekian banyak sumber daya, karena ini melalui proses pemilihan umum langsung. Oleh karenanya di mata kami fungsi DPD dan DPR itu hakekatnya sama. Jadi DPD itu juga memiliki fungsi legislasi, memiliki fungsi budgeting dan pengawasan. Oleh karenanya pada Ayat (1) Pasal 22D ini mereka yang mengusulkan kata kepada DPR, jadi DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang ini mungkin kepada DPR-nya bisa dihilangkan.*

<sup>29</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 131.

<sup>30</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 203. Dikuatkan pula dengan pendapat Saldi Isra, bahwa salah satu alasannya, putusan bersejarah itu beranjak dari kerangka teori yang sangat kokoh dan kepentingan nasional yang lebih luas. Secara teoretis, Lord Bryce berpendapat, second chamber memiliki empat fungsi utama, yaitu *revision of legislation, initiation of noncontroversial bills, delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it', dan public debate* (dalam Purnomowati, 2005). Tujuan pandangan ini, dengan adanya *second chamber*, monopoli proses legislasi oleh satu kamar dapat dihindari, Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, h. 69.

*Jadi mengajukan undang-undang itu tidak hanya bukan kepada DPR karena dia bukan sub ordinansi dari DPR. Tapi ya dia sebagai equal saja sebenarnya, setara saja, terhadap RUU tertentu tentunya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah dan seterusnya sebagaimana yang termaktub dalam Ayat (1).*

Lembaga DPD sebagai cerminan kekuasaan legislatif sangat dibutuhkan dalam struktur parlemen Indonesia. Jika hadirnya DPD dengan kewenangan terbatasnya, negara masih belum dapat memaksimalkan potensi daerah, baik terkait otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama apalagi jika DPD dihilangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. bahkan menurut Siti Zuhro,<sup>31</sup> pembangkangan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah nasional tidak perlu terjadi bila Indonesia mampu memaksimalkan institusi demokrasi seperti DPD, baik dalam posisinya sebagai bridging maupun dalam sebagai perwakilan daerah. Masalahnya pola hubungan antara pemerintah nasional dan Pemerintah Daerah sejauh ini belum terformat. Adalah jelas bahwa negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah tak perlu dibenturkan. Jadi dapat dikatakan bahwa kebutuhan akan DPD sangatlah diperlukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang begitu kompleks.

### **Sinergitas DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ke Depan**

Hakikinya, tujuan politik dan hukum adalah sama, yakni “mewujudkan kedamaian dalam hidup bersama.” Yang kemudian menjadi dasar perbedaan antara politik dan hukum adalah sifat dari keduanya, politik merupakan proses mencapai tujuan, sementara hukum merupakan produk akhir (sementara) dari proses tersebut. Dengan kata lain, semua politik terarah untuk menimbulkan hukum positif. UUD 1945 merupakan hasil dari proses politik hukum, yang mana dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara harus jadikan pedoman dari segala bentuk peraturan perundang-undangan.

Kewenangan DPD pada dasarnya termaktub dalam pasal 22D UUD 1945 yang menentukan bahwa:

- 1) *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan*

<sup>31</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h. 82.

- dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, 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 sumber daya 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, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.\*\*\*)*

Secara singkat dapat dikatakan DPD memiliki kewenangan untuk dapat mengajukan RUU tertentu, ikut dalam pembahasan RUU tertentu, dan dapat melakukan pengawasan Undang-undang tertentu. Kewenangan inilah yang seharusnya menjadi dasar pembentukan norma umum dalam peraturan perundang-undangan.

Kelemahan kewenangan DPD dalam UUD 1945 tidak dapat dipungkiri. Hal tersebut karena DPD tidak memiliki kekuatan untuk mengeluarkan keputusan yang sifatnya mengikat. DPD hanya diberi kewenangan untuk ikut dalam pembahasan RUU tertentu dan tidak memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap RUU untuk menjadi sebuah undang-undang. Jadi, walaupun DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang terkait dengan kewenangan DPD menggunakan posisi alamiah hukum (nalar filsafati hukum) tanpa diganggu oleh kepentingan politik manapun tetap saja akan menghasilkan kewenangan DPD yang lemah. Apalagi jika posisi alamiah hukum tersebut tarik menarik antara nalar filsafati dan kebutuhan praktis partai politik, maka hal tersebut tentu akan menjadi faktor utama terhambatnya purifikasi kewenangan DPD dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pasal 22C ayat (1)<sup>32</sup> dan ayat (2)<sup>33</sup> UUD 1945 sebagai landasan konstitusional menunjukkan betapa sulitnya menjadi anggota DPD. Jika merujuk pada sebuah legitimasi, legitimasi anggota DPD lebih besar kualitasnya dibandingkan dengan legitimasi anggota DPR.<sup>34</sup> Seharusnya legitimasi lembaga tersebut berbanding lurus dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Namun logika hukum tersebut berbanding terbalik dengan apa yang dituliskan oleh UUD 1945 yang merupakan produk politik pada masa itu. Apa yang dikatakan *Stephen Sherlock*<sup>35</sup> sesungguhnya adalah DPD Indonesia adalah perbandingan yang sangat aneh yang tidak pernah dia temukan belahan dunia manapun, dimana DPD adalah percampuran antara tingginya legitimasi publik karena dipilih secara langsung dengan rendahnya kualitas kewenangan.

Dari sudut pandang yang berbeda, Irman Putra Sidin<sup>36</sup> berpendapat bahwa:

*Nampaknya, antara Presiden, DPR dan DPD sesungguhnya adalah bagian dari warisan subjek/unsur terbentuknya negara itu yang merupakan bagian dari sejarah itu sendiri. Presiden itu sesungguhnya adalah ahli waris dari unsur pemerintahan yang berdaulat itu dalam terbentuknya suatu negara. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. DPR sendiri lahir dari unsur hak hak rakyat itu sendiri untuk mengatur dirinya sendiri guna melahirkan demos dan kratein. Dimana DPD itu asal muasalnya? Asal muasal DPD itu berasal dari subjek/unsur wilayah yang kemudian klaim sejarahnya mengalami fragmentasi dengan organisasai [sic] organisasi mandiri bahkan otonom guna mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Hal inilah kemudian menjadikan wilayah berubah menjadi cluster disebut daerah sebagai "fiksi yang hidup", yang kemudian melahirkan entita perwakilan yang punya aspirasi yang harus didengar, dan diakomodasi.*

Hal tersebut semakin menguatkan pentingnya DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. sehingga martabat DPD sebagai lembaga negara harus dinaikkan melalui kewenangan yang setara dengan lembaga negara lainnya (Presiden dan DPR). Setara bukan berarti harus sama, melainkan sesuai fungsinya masing-masing bukan sebagai *auxiliary* dari lembaga lain.

<sup>32</sup> Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.\*\*\* )

<sup>33</sup> Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.\*\*\*)

<sup>34</sup> Anggota DPD dipilih secara langsung, yakni sebanyak 4 orang dari setiap provinsi. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi politiknya sungguh kuat melebihi anggota DPR yang dipilih dari sebagian wilayah provinsi yang disebut daerah pemilihan.

<sup>35</sup> Ini yang disebut oleh Stephen Sherlock bahwa dia tidak menemukan di belahan dunia manapun jenis DPD yang mencampurkan antara derajat keterwakilan yang sangat tinggi atau legitimasi keterpilihan yang sangat tinggi dengan kewenangan yang sangat rendah, Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, h. 79-80.

<sup>36</sup> Kesemua dasar inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa DPD sama proporsionalnya, sama kedudukannya, meski kewenangannya kemudian berbeda, tapi derajat pentingnya sama dengan Presiden dan DPR ketika kita berbicara siapa yang berhak mengatur dan bagaimana mengurus negara ini secara tepat. Ketiga subjek ini harus kumpul duduk bersama dengan kesetaraan kehormatan. Selanjutnya dapat dibaca dalam Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014, h 92-101.

Purifikasi struktur parlemen ke arah bikameral memang perlu diwujudkan. Bikaremal pada negara besar dan kompleks membutuhkan struktur parlemen 2 (dua) kamar. Menurut Laica Marzuki<sup>37</sup> pembentukan parlemen bikameral (*two houses parliament*) menempatkan dua kamar (*two houses*) pada kedudukan kelembagaan yang setara dan harmonis, dalam hal ini:

*Kamar yang satu mengimbangi dan membatasi supremasi kamar yang lain (to curbs the other chamber), demikian sebaliknya. Memperkuat dan memberdayakan peran daerah-daerah dalam membangun sistem negara kesatuan (unitary state system).*

Dari segi historis perkembangan struktur parlemen di negara-negara, eksperimen dengan metode unicameral yang terkadang dicobakan selama masa rekonstruksi revolusioner harus berakhir dengan dibentuknya kembali Kamar Kedua pada periode reksioner berikutnya, atau bahkan ketika rezim revolusioner berlangsung lama.<sup>38</sup>

Jika keputusan DPD menjadi jawaban untuk menyempurnakan struktur parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka wewenang Parlemen harus ditingkatkan kualitasnya. Benar bahwa dalam perkembangannya, konsep bikameral banyak diterapkan di negara-negara federal, namun begitu besar dan kompleksnya kehidupan berbangsa dan bernegara dengan kedaulatan rakyat sebagai landasan konstitusionalnya, maka kebutuhan akan kamar kedua menjadi fundamental untuk mewujudkan prinsip “*semua harus terwakili.*” Sebagaimana dikemukakan Jimly Asshiddiqie,<sup>39</sup> bahwa *Most unitary states tend to adopt the unicameral system, but all federal states have bicameral structure of parliament. However, there are also big unitary states with bicameral parliaments, although with an unequeal status.* Selanjutnya Jimly Asshiddiqie<sup>40</sup> mengungkapkan bahwa, *thus bicameral system is in general classifies by some xperts in (a) strong bicameralism, and (b) soft bicameralism.* Hampir sama dengan Giovanni Sartori<sup>41</sup> yang membagi model bikameral menjadi tip model, yaitu: (1) asymmetric bicameralism/weak

<sup>37</sup> Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h 53-54

<sup>38</sup> C.F. Strong (Penj: Derta Sri Widowatie), *Konstitusi-Konstitusi Politik Moder: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, (Bandung: Nusa Media), h. 266.

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law of Indonesia –A Comprehensive Overview*, Op.Cit, h. 127

<sup>40</sup> *ibid*

<sup>41</sup> Berbeda dengan Sartori, hubungan antar-kamar terutama yang bersifat kuat atau lemah (*strong versus weak bicameralism*) bagi Arend Lijphart (1999) ditentukan oleh tiga aspek. Pertama, *the first important aspect is the formal constitutional power that the two chambers have.* Kedua, *the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection* Ketiga, *the crucial difference between the two chambers of bicameral legislature is that second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresent certain minorities.* Selanjutnya dapat dibaca dalam Pendapat Ahli Saldi Isra dala Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 h. 66-76. Lihat pula Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h 101-109.

bicameralism/soft bicameralism, yaitu dalam hal kekuatan salah satu kamar lebih dominan terhadap kamar yang lainnya; (2) symmetric bicameralism atau strong bicameralism, yaitu apabila kekuatan antara kamar nyaris sama kuat; dan (3) perfect bicameralism yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang.

Terkait dengan tiga model bikameral yang dikemukakan Sartori, Denny Indrayana<sup>42</sup> berpandangan bahwa:

*weak bicameralism baiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan dibentuknya bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol antar-kamar. Bagaimanapun, dominasi salah satu kamar menyebabkan weak bicameralism hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen unicameral Sementara itu, di sisi lain, perfect bicameralism bukan pula menjadi pilihan ideal karena wewenang yang terlalu imbang di antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi, yang seakan-akan bertujuan melancarkan fungsi control antarkamar parlemen, berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Karena itu, pilihannya adalah sistem strong bicameralism.*

Oleh karena itu, ke depan struktur parlemen kita sebaiknya mengarah kepada bikameralisme yang bersifat *strong bicameralism* (tentu melalui amandemen UUD 1945). *Soft bicameralism* pada substansinya telah kita praktikkan melalui parlemen saat ini. Gambaran kewenangan yang dimiliki DPD memperlihatkan bahwa DPD merupakan lembaga yang mempunyai legitimasi yang berkualitas namun “miskin” kewenangan. Tak heran jika berbagai kalangan mengatakan bahwa DPD seolah-olah merupakan *auxiliary* terhadap DPR. Bangunan *Strong Bicameralism* diharapkan mampu menjadi penopang utama dalam mewujudkan cita negara terkait dengan otonomi daerah.

Inti dari penguatan lembaga legislatif adalah kewenangan legislasi. Dengan kata lain untuk meningkatkan kualitas DPD, maka kewenangan DPD dalam hal legislasi perlu diperkuat, yakni dengan memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut dalam proses persetujuan bersama. Praktik ketatanegaraan selama ini, keikutsertaan DPD hanya sampai kepada pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang

<sup>42</sup> Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 h. 69. Lihat pula Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, h 101-102

yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.<sup>43</sup> Karena jika dikaji seluruh ketentuan norma dalam UUD 1945, kewenangan persetujuan RUU menjadi undang-undang hanya diberikan kepada Presiden dan DPR. Sementara itu menurut Saldi Isra<sup>44</sup> bahwa:

*jika ada keraguan bahwa proses legislasi yang melibatkan dua kamar (DPR dan DPD) serta ditambah dengan pemerintah akan menjadikan proses tidak efisien, tidak perlu menjadi kekhawatiran berlebihan. Selain bisa dirancang desain yang menghentikan upaya menunda-nunda (seperti filibuster di AS), proses pembahasan yang dipraktikan di DPR saat ini harus diperbaiki. Proses yang dimaksudkan di sini, lebih pada pengalaman tidak terintegrasinya daftar inventarisasi masalah (DIM) DPR. Selama ini, dalam pembahasan dengan pemerintah, DPR selalu datang dengan DIM setiap fraksi. Dengan pola itu, posisi pemerintah dalam pembahasan DIM bukan berhadapan dengan DPR sebagai institusi tetapi berhadapan dengan fraksi-fraksi di DPR. Padahal, merujuk Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, pembahasan bersama dilakukan oleh DPR dan pemerintah, bukan antara pemerintah dan fraksi-fraksi. Sejauh ini, perlambatan proses legislasi lebih pada ketiadaan mekanisme pembahasan yang efisien.*

Pengembangan konsep pembentukan undang-undang secara utuh melalui tripartit (antara DPR, DPD, dan Presiden) diharapkan mampu meningkatkan kualitas undang-undang di Indonesia. Jadi kewenangan DPD tidak lagi hanya sampai kepada pembahasan semata, melainkan DPD dimampukan untuk mengeluarkan keputusan yang sifatnya mengikat. Keputusan meningkatkan kualitas DPD akan berimplikasi juga terhadap 2 (dua) pilihan:

1. DPD diberi kewenangan dalam pembentukan undang-undang tertentu
2. DPD diberi kewenangan dalam pembentukan undang-undang (seluruh undang-undang)

Jelas semuanya mempunyai sistem hukum yang berbeda, baik itu klasifikasi peraturan perundang-undangan yang akan terbagi 2 (dua) jika menganut DPD diberikan kewenangan hanya terkait pembentukan undang-undang tertentu, bahkan sampai kepada relasi hubungan DPD dan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

<sup>43</sup> Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

<sup>44</sup> Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014, h. 75-76.

## KESIMPULAN

Marwah Dewan Perwakilan Daerah dalam struktur parlemen dengan kondisi apapun, bahkan jika suatu norma undang-undang terkait DPD dibentuk dengan menggunakan posisi alamiah hukum (nalar filsafati hukum) tanpa diganggu oleh kepentingan politik manapun tetap saja akan menghasilkan kualitas kewenangan yang lemah. Hal tersebut terjadi akibat landasan konstitusional DPD itu sendiri yang menunjukkan bahwa DPD tidak dapat mengeluarkan keputusan yang sifatnya mengikat. Nafas (sukma) pembentukan DPD dalam struktur parlemen adalah mewujudkan parlemen yang berkualitas dengan metode lembaga penyeimbang. Namun ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di PAH Perubahan UUD 1945 di 1999-2002.

Sinergitas DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ke depan perlu diperkuat melalui purifikasi struktur parlemen yang mencerminkan *strong bicameralism*. Sehingga akan berimplikasi pula pada proses pembentukan undang-undang (melibatkan DPR-DPD-Presiden) yang harmonis dan berkualitas. Dengan kondisi tersebut maka potensi sistem presidensial dan struktur parlemen yang baik dapat diwujudkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bangunan *Strong Bicameralism* diharapkan mampu meningkatkan peran DPD sebagai salah satu penopang utama dalam mewujudkan cita negara dalam bidang otonomi daerah dan negara kesatuan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2007. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu.
- \_\_\_\_\_. 2009. The Constitutional Law of Indonesia –A Comprehensive Overview. Malaysia: Sweet & Maxwell Asia.
- Gaffar, Janedri M. 2012. Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Jakarta: Konpress.
- \_\_\_\_\_. 2013. Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hasil Mukernas PKB: Bubarkan DPD,

<http://www.cnnindonesia.com/politik/20160206173507-32-109330/hasil-mukernas-pkb-bubarkan-dpd/>, di unduh pada 14 Februari 2016 pukul 11.22.

Isra, Saldi. 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi: menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, ed 1-2. Jakarta: Rajawali Pers.

PKB Usul DPD dihapus Karena Kewenangannya Terbatas,

<http://nasional.sindonews.com/read/1083603/12/pkb-usul-dpd-dihapus-karena-kewenangannya-terbatas-1454901827>, diunduh pada 14 Februari 2016, pukul 11. 17.

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012

Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014

Strong, C.F. (Penj: Derta Sri Widowatie). Konstitusi-Konstitusi Politik Moder: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk. Bandung: Nusa Media.

Sulardi. 2012. Menuju Sistem Presidensiil Murni. Malang: Setara Press

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Wheare, K.C., 1996, Konstitusi-Konstitusi Modern, Bandung: Nusa Media.