

## **PENGUATAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DALAM SISTEM BIKAMERAL**

Oleh: Maryanto\*

### **Abstrak**

Status DPD terbentuk berdasarkan kewenangan, tugas, dan hak-hak yang dimiliki oleh DPD, yang selanjutnya secara umum disebut dengan kekuasaan DPD. Anggota DPD disamping memiliki status sebagai anggota DPD, juga merupakan anggota MPR sehingga juga memiliki tugas, kewenangan, dan hak sebagai anggota MPR.

Berkaitan dengan sistem bikameral, yang dinyatakan sebagai sebuah model pemerintahan yang merujuk pada adanya dua dewan dalam suatu negara dan juga proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah, maka peran DPD menjadi penting dalam rangka menjamin semua produk legislasi dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa secara ganda (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan undang-undang memiliki anggota yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah. DPD sebaiknya memiliki kekuasaan yang lebih besar dari yang dimiliki pada saat ini. Paling tidak kekuasaan DPD harus mencerminkan kedudukannya sebagai *revising chamber* yang dapat menunda proses pembahasan RUU menjadi undang-undang. Memperkuat kedudukan DPD sekaligus merupakan upaya untuk menerapkan prinsip *checks and balances* antara DPR dan DPD. Kecenderungan *legislative heavy* yang saat ini dimiliki DPR perlu diimbangi dengan kekuasaan DPD.

Kata kunci : DPD, bikameral, *checks and balances*

## Pendahuluan

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara selektif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cermin representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif di PAH Pembukaan UUD 1945 dan 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. DPD juga tidak memiliki kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan. Kedudukannya mirip dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di masa lalu. Hanya bedanya, DPA memberikan

pertimbangan kepada presiden, sedangkan DPD kepada DPR. Karena itu kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai "*Co-Legislator*", daripada "*Legislator*" yang sepenuhnya. Meskipun, tidak semua sarjana juga menyetujui penggunaan istilah *Co-Legislator* ini karena masih memberikan kesan seolah DPD itu adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislator. (Jimly Asyidiqie, 2007:190).

Lemahnya kekuasaan yang dimiliki oleh DPD mengakibatkan ide sistem bikameralisme tidak bisa dijalankan secara ideal di Indonesia. Sehubungan dengan itu timbul banyak keinginan dari berbagai kalangan masyarakat perlunya penguatan kedudukan DPD dalam sistem bikameral.

Berdasarkan uraian di atas timbul permasalahan dalam tulisan ini yakni "bagaimana upaya penguatan kedudukan DPD dalam sistem bikameral?"

## Pembahasan

### 1. Sistem Bikameral

Model ini pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik

Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintah yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki. Lalu kemudian, seperti dikemukakan Robert L. Madex, Jeremy Bentham-lah yang paling pertama sekali mengeluarkan istilah lembaga legislatif bikameral. Merujuk pendapat Allen R. Ball dan B. Guy Peters, kebanyakan parlemen modern menerapkan sistem dua kamar.

Pilihan atas model dua kamar (bikameral) dalam lembaga perwakilan rakyat dijelaskan C.F. Strong dengan mengutip pendapat Lord Bryce bahwa *no lesson of constitutional history has been more deeply imbedded than that which teaches the uses of second chamber*. Mengikuti argumen itu, Lord Bryce mengatakan bahwa kamar kedua (*second chamber*) mempunyai empat fungsi, yaitu :

- a. *revision of legislation,*
- b. *initiation of noncontroversial bills,*
- c. *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as to enable the opinion of nation to adequately expressed upon it,* dan
- d. *public debate.*

Dengan adanya kamar kedua, monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari.

Karenanya, lembaga legislatif dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh.

Argumentasi pentingnya kamar kedua dalam lembaga legislatif juga menimbulkan perdebatan lain terutama relasi antar kamar. Giovanni Sartori membagi model bikameral menjadi tiga jenis, yaitu :

- a. sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism/soft bicameralism*) yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya.
- b. System bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara kedua kamarnya nyaris sama kuat.
- c. *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang

Dalam hubungan dengan tiga model bikameral yang dikemukakan oleh Giovanni Sartori tersebut, Denny Indrayana mengemukakan:

*Weak bicameralism* sebaiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol di antara kedua kamarnya. Artinya,

dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem parlemen satu kamar (*unicameral*). Di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula pilihan ideal, karena kekuasaan yang terlalu seimbang antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi memang seakan-akan melancarkan fungsi kontrol antara kamar di parlemen namun sebenarnya juga berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Yang menjadi pilihan, karenanya, adalah terwujudnya sistem *strong bicameralism*.

Disamping tiga model bikameral berdasarkan tingkatan kekuatan itu, Giovanni Sartori juga membedakan bikameral menjadi tiga jenis berdasarkan komposisi keanggotaan antara kedua kamar di lembaga legislatif, yaitu:

- a. bikameral yang unsurnya sama (*similar bicameralism*),
- b. bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*),
- c. bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*).

Karena model dua kamar dari unsur yang sama mudah terjebak ke dalam model unikameral, sebaliknya apabila terlalu berbeda potesial menumbuhkan *deadlock* dalam

proses legislasi menghasilkan *likely bicameralism*. Mengacu kepada jenis-jenis bikameral yang diajukan oleh Giovanni Sartori itu Denny Indrayana mengemukakan bahwa bikameral ideal sebaiknya mengarah kepada perpaduan antara *strong bicameralism* dengan *likely bicameralism*.

Berbeda dengan Giovanni Sartori, hubungan hubungan antara kamar terutama kuat dan lemahnya (*strong versus weak bicameralism*) menurut Arend Lijphart ditentukan oleh tiga aspek. *Pertama, the first important aspect is the formal constitution power that two chambers have.* Dalam aspek ini, imbuhan Arend Lijphart, pola umum yang terjadi adalah kamar kedua cenderung menjadi subordinat dari kamar pertama. Misalnya, dalam proses pengusulan legislasi, *negative vetoes* kamar kedua sering kali dabaikan oleh kamar pertama. *Kedua, the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection.* Dalam hal ini Arend Lijphart menjelaskan, keseluruhan kamar pertama dipilih secara langsung sedangkan sebagian besar kamar kedua tidak dipilih secara langsung. Karena perbedaan ini, kamar yang tidak dipilih akan mengalami *lack the democratic*

*legitimacy*. Sebaliknya, pemilihan langsung kamar kedua dapat menjadi kompensasi untuk meningkatkan kekuasaan karena pembatasan-pembatasan yang dilakukan. Karena legitimitasi yang diperoleh dengan metode pemilihan itu, sistem bikameral diklasifikasikan menjadi *symmetrical* atau *asymmetrical*. Dalam hal ini Arend Lijphart menegaskan, *symmetrical chambers are those with equal or only moderately unequal constitutional powers and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respect*. 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*. Dalam hal tersebut, tambah Arend Lijphart, perbedaan komposisi kamar disebut *bicameral incongruent*. Contoh paling nyata terjadi pada kamar kedua digunakan pada kamar federal untuk mewakili unit-unit komponen yang lebih kecil dalam federasi. (Saldi Isra, 2010:235-237)

Masalah yang sering kali ditampilkan sebagai penolakan atas sistem bikameral, adalah efisiensi dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan menyatakan bahwa sistem

dua kamar (bikameral) akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Karenanya, sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua system seperti tersebut di atas dibanding dengan “ongkos yang harus dibayar” berupa waktu yang diperlukan dalam proses pembuatan undang-undang. Karenanya, negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan cara masing-masing berupaya untuk mengatasi masalah yang muncul antara lain dengan membentuk *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut. Jika terkelola dengan baik, kemungkinan sistem dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan oleh kedua kamar tanpa menunggu atau tergantung pada salah satu kamar saja.

Sementara itu, sistem bikameral bukan hanya merujuk adanya dua dewan dalam suatu negara, tetapi dapat pula dilihat dari proses pembuatan undang-undang yang melalui dua dewan atau kamar, yaitu melalui Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Bagaimanapun, dengan adanya dua majelis akan sangat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislasi

dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa secara ganda (*double check*). Keunggulan sistem *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan undang-undang memiliki anggota yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.

Bagir Manan mengemukakan beberapa pertimbangan bagi bangsa Indonesia untuk menerapkan sistem bikameral, yaitu:

- a. Sistem dua kamar merupakan mekanisme *check and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili rakyat.
- c. Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-

hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.

- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR. (Muchamad Ali Safa'at: 96)

## 2. Kedudukan DPD

Status DPD terbentuk berdasarkan kewenangan, tugas, dan hak-hak yang dimiliki oleh DPD, yang selanjutnya secara umum disebut dengan kekuasaan DPD. Harus pula diingat, bahwa anggota DPD disamping memiliki status sebagai anggota DPD, juga merupakan anggota MPR sehingga juga memiliki tugas, kewenangan, dan hak sebagai anggota MPR.

Kekuasaan DPD diatur terutama pasal 22D UUD 1945. kekuasaan DPD lainnya diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1). Pasal 22D ayat (1),(2), dan (3) UUD 1945 menyatakan sebagai berikut:

- a. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang

berkaitan dengan otonomi 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.

- b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang, rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- c. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan

sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil dan pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Pasal 27 D ayat (1) tersebut memberikan hak kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang khusus yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR . Dengan demikian kekuasaan DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang terbatas pada bidang itu, yang berarti pula DPD tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang selain yang berkaitan dengan bidang-bidang tersebut.

Permasalahan yang muncul adalah bagaimana cara DPD mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR? Apakah harus dilakukan secara kelembagaan atau dapat dilakukan oleh sejumlah anggota DPD? Pertanyaan lain adalah apakah DPR harus menindak

lanjuti rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD?

Berdasarkan ketentuan Pasal 48 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003, yang memiliki hak mengajukan rancangan undang-undang adalah DPD, bukan anggota DPD. Pasal 42 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 menyatakan bahwa setelah DPD mengajukan rancangan undang-undang tersebut, DPR mengundang DPD untuk mem bahas nya. Pembahasan antara DPR dan DPD tersebut dilaksanakan sebelum DPR membahas rancangan tersebut dengan pemerintah. Pada saat rancangan undang-undang tersebut dibahas antara DPR dan pemerintah, DPD diundang untuk menyampaikan pendapat dan pandangannya mengenai rancangan undang-undang tersebut pada tahap awal pembicaraan tingkat I. Hal ini terkait dengan hak DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang tertentu.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa rancangan yang diajukan oleh DPD kepada DPR pada akhirnya menjadi kekuasaan DPR untuk menentukan apakah melanjutkan proses legislasi rancangan undang-undang tersebut atau tidak. Jika rancangan undang-undang ini dilanjutkan, maka DPR-lah yang mengajukannya untuk

dibahas bersama pemerintah sesuai dengan proses pembahasan yang diatur dalam Pasal 20 UUD 1945.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tersebut tidak mengalami perubahan yang mendasar dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan program legislasi nasional. Rancangan dimaksud beserta penjelasan atau keterangan atau naskah akademik disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR.

Terhadap usulan DPD itu DPR memutuskan dalam rapat paripurna apakah (a) memberi persetujuan, atau (b) memberi persetujuan dengan penggubahan, atau (c) menolak. Apabila DPR menyetujui, maka RUU tersebut menjadi RUU usul dari DPR. Apabila DPR menyetujui dengan perubahan, maka RUU dimaksud menjadi usulan DPR dan selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan atau perubahan kepada komisi, gabungan komisi, badan legislasi, atau panitia khusus RUU dimaksud selanjutnya akan disampaikan DPR kepada Presiden dan DPD.

Ketentuan Pasal 22D ayat (2) memberikan kekuasaan DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang terkait dengan



bidang-bidang yang dapat diajukan oleh DPD ditambah dengan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang terkait dengan pajak, pendidikan, agama. Ikut membahas dalam hal ini dilakukan pada awal pembicaraan tingkat I dengan memberikan pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Pada awalnya ketentuan mengenai pembahasan suatu rancangan undang-undang diatur dalam Tata Tertib DPR. Peraturan Tata Tertib DPR RI menentukan bahwa pembahasan rancangan Undang-undang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus, bersama-sama Pemerintah, dan Tingkat II dalam Rapat Paripurna. Pembicaraan Tingkat I meliputi:

- a. pandangan umum Fraksi terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah atau tanggapan Pemerintah terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari DPR;
- b. Jawaban Pemerintah atas pandangan umum Fraksi atau jawaban pimpinan Komisi,

pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Panitia Anggaran atau pimpinan Panitia Khusus atas tanggapan Pemerintah; dan

- c. Pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat kerja berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Berdasarkan ketentuan Tata Tertib DPR tersebut di atas, maka peran DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang adalah pada saat dilakukannya pemandangan umum fraksi atau pemerintah. Pada saat penyampaian pandangan umum inilah DPD juga memberikan pandangan dan pendapatnya atas rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Pandangan, pendapat, dan tanggapan DPD pada pembahasan Tingkat I tersebut akan dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dengan Pemerintah. Dengan demikian DPD tidak mengikuti proses pembahasan selanjutnya yang lebih mendalam dan menentukan materi rancangan tersebut.

Ketentuan-ketentuan mengenai keterlibatan DPD membahas suatu rancangan undang-undang sedikit mengalami perubahan dalam UU No. 27 Tahun 2009. Hak ikut membahas yang dimiliki DPD tetap terbatas pada

tahapan pembicaraan tingkat I, yang meliputi:

- a. pengantar musyawarah;
- b. pembahasan daftar inventaris masalah; dan
- c. penyampaian pendapat mini.

Keterlibatan DPD adalah dalam bentuk memberikan pandangan dalam proses pengantar musyawarah bersama DPR dan Presiden, serta memberikan pandangan dalam forum penyampaian pendapat mini fraksi dan presiden. DPD tidak terlibat dalam pembahasan daftar inventarisasi masalah, serta tidak pula terlibat dalam pembicaraan tingkat II, yang merupakan forum pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 juga memberikan hak kepada DPD untuk memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Pertimbangan ini diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan Pemerintah. Pertimbangan tersebut akan menjadi bahan masukan DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah. Permasalahan yang muncul adalah, apakah DPD dapat memberikan

pertimbangan kepada pemerintah, dan apakah pertimbangan tersebut juga dapat dilakukan pada saat pembahasan antara DPR dan pemerintah?

Ketentuan tersebut juga mengalami perubahan yang berarti dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Bahkan, perubahan yang terjadi adalah memberikan batas waktu kepada DPD untuk memberikan pertimbangan. DPD harus menyampaikan pertimbangan terhadap suatu rancangan undang-undang yang menjadi wewenang DPD memberikan pertimbangan dalam waktu 30 hari sejak diterimanyasurat dari pimpinan DPR. Khusus untuk RUU APBN, dibahas hanya dalam waktu 14 hari sebelum diambil persetujuan antara DPR dan Presiden.

Pasal 22D ayat (3) memberikan kekuasaan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta pengabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Hasil pengawasan tersebut disampaikan

kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pengawasan parlemen selalu terkait dengan hak-hak yang dimiliki oleh lembaga tersebut untuk menjalankan pengawasan. Hak-hak yang biasa dimiliki terkait dengan fungsi pengawasan adalah hak mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, dan melakukan penyelidikan. DPD memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu kepada DPR dan hak ikut membahas rancangan undang-undangan tertentu. Sedangkan anggota DPD mempunyai hak untuk menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, dan keuangan dan administrasi. Baik yang dimiliki oleh DPD maupun yang dimiliki oleh anggotanya tersebut, tidak ada yang mendukung terlaksananya kewenangan untuk melakukan pelaksanaan undang-undang.

Bagaimana DPD melaksanakan kewenangan pengawasannya tersebut? Penjelasan Pasal 46 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003 menyebutkan bahwa yang dimaksud DPD dapat melakukan pengawasan adalah :

a. DPD menerima dan membahas pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan

pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

- b. DPD dapat meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu.
- c. DPD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu.
- d. DPD mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan monitoring/pemantauan atas pelaksanaan undang-undang.

Ketentuan tersebut juga tidak mengalami perubahan berarti dalam UU No. 27 Tahun 2009. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengawasan yang dilakukan oleh DPD adalah pengawasan tentang pelaksanaan undang-undang dalam bidang yang menjadi kewenangan DPD. Pengawasan tersebut tidak bisa dilakukan dengan meminta keterangan secara langsung, mengajukan pertanyaan secara langsung dengan memanggil ke sidang DPD, atau mengadakan penyelidikan. Pengawasan tersebut dilaksanakan dengan cara berdasarkan laporan dari BPK, meminta keterangan secara tertulis, berdasarkan temuan dilapangan. Hasil pengawasan tersebut tidak dapat secara langsung disampaikan

kepada pemerintah agar ditindaklanjuti, tetapi harus disampaikan terlebih dahulu kepada DPR, yang akan menindaklanjutinya.

Ketentuan lain dalam UUD 1945 yang mengatur kedudukan DPD adalah pada Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1), Pasal 23E ayat (2) menyatakan bahwa hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini terkait dengan kewenangan pengawasa yang dimiliki oleh DPD seperti yang dibahas pada paragraf sebelumnya. Pasal 23F ayat (1) menyatakan bahwa anggota BPK dipilih oleh DPR dengan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Pertimbangan tersebut dilakukan secara tertulis sebelum dilakukannya pemilihan oleh DPR.

Berdasarkan uraian tentang tugas dan wewenang DPD baik dalam UU No. 22 Tahun 2003 maupun UU No. 27 Tahun 2009, jika dibandingkan dengan fungsi yang biasanya melekat pada parlemen, khususnya kamar kedua, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi nominasi, maka DPD memiliki ketiga fungsi tersebut tetapi terbatas bersifat konsultatif dan bersifat subordinat terhadap fungsi yang sama yang dilakukan oleh DPR. Semua fungsi

yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR. Fungsi-fungsi DPD dapat disebutkan sebagai berikut:

a. Fungsi Legislasi

- 1) Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Ikut membahas pada tingkat I atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 3) Memberikan perimbangan kepada DPR atas rancangan

undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

- b. Fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama berdasarkan laporan yang diterima dari BPK, aspirasi dan pengaduan masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, dan temuan monitoring di lapangan. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- c. Fungsi Nominasi, memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK dan dilakukan oleh DPR.

Fungsi lain yang melekat pada DPD menurut Sri Sumantri dan Mohamad Isnaeni Ramdhan adalah fungsi integrasi. Hal ini merupakan fungsi yang tidak terumuskan dalam UUD 1945 ataupun undang-undang lainnya, tetapi berdasarkan latar

belakang terbentuknya DPD untuk mengakomodasi kepentingan daerah demi tetap terjaganya persatuan Indonesia. Hal yang sama juga dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna dengan mengingat fungsi DPD untuk memberikan saluran dan peran kepada daerah dalam pengambilan keputusan secara nasional. (Muchammad Ali Safa'at:113)

Anggota DPD sekaligus merupakan anggota MPR. Maka anggota DPD sebagai anggota MPR ikut memiliki tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Tugas dan kewenangan MPR adalah :

1. Mengubah dan menetapkan UUD.
2. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil presiden menurut ketentuan UUD.
3. melantik Presiden dan Wakil Presiden
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila ada kekosongan jabatan Wakil Presiden.
5. memilih Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya masih suara terbanyak pertama kedua pemilu sebelumnya, apabila terdapat kekosongan

jabatan Presiden dan WakilPresiden.

### 3. Penguatan DPD

DPD sebaiknya memiliki kekuasaan yang lebih besar dari yang dimiliki pada saat ini. Paling tidak kekuasaan DPD harus mencerminkan kedudukannya sebagai *revising chamber* yang dapat menunda proses pembahasan RUU menjadi undang-undang. Hal ini berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

- a. Indonesia adalah sebuah negara demokratis menurut teori Arend Lijphart masuk dalam *consensus model of democracy*. Model ini sesuai dengan karakteristik Indonesia sebagai negara yang berpenduduk banyak dan heterogen serta wilayahnya luas. Salah satu ciri dari demokrasi model konsensus adalah adanya pembagian kekuasaan legislatif dalam dua kamar.model demokrasi konsensus yang murni pada umumnya menganut *strong bicameralism*.
- b. Dasar pemikiran pembentukan DPD, disamping sebagai bentuk demokrasi Utusan Daerah, adalah untuk mewedahi aspirasi kepentingan daerah agar dapat ikut mengambil keputusan di tingkat pusat yang terkait dengan aspirasi dan kepentingan daerah setelah terabaikan akibat

sentralisasi. Jika kewenangan DPD terlalu lemah, maka dasar pemikiran pembentukan DPD tersebut tidak dapat terpenuhi. Hal ini dapat mengakibatkan munculnya kembali kekecewaan dan bukan hal yang tidak mungkin dapat menimbulkan arus pemikiran federalisme ataupun disintegrasi seperti pada masa lalu. Ironisnya, pembentukan DPD juga merupakan salah satu bentuk upaya membendung aspirasi federalisme dan disintegrasi tersebut.

- c. Memperkuat kedudukan DPD sekaligus merupakan upaya untuk menerapkan prinsip *checks and balances* antara DPR dan DPD. Kecenderungan *legislative heavy* yang saat ini dimiliki DPR perlu diimbangi dengan kekuasaan DPD.
- d. Dalam proses pembentukan Undang-undang, DPD perlu memiliki kekuasaan untuk menyatakan keberatan dan mengusulkan perubahan kepada DPR. DPR hanya dapat mengabaikan keberatan tersebut jika memenuhi persyaratan mayoritas mutlak (2/3 anggota yang hadir).

Hal ini merupakan penundaan (*delay*) suatu RUU yang dipandang bermasalah agar

mendapat perhatian yang lebih mendalam dari DPR dan terutama memberi kesempatan kepada masyarakat dapat menyampaikan pendapatnya.

Selain pada fungsi legislasi, kekuasaan DPD dapat diperkuat pada fungsi pengawasan dan fungsi nominasi. Pada fungsi pengawasan misalnya, anggota DPD seharusnya memiliki hak untuk mengajukan pertanyaan dan DPD memiliki hak untuk meminta keterangan dengan cara mengundang pemerintah untuk memberikan keterangan dan jawaban pertanyaan dalam sidang DPD. Jadi tidak hanya keterangan tertulis. Hal ini dibutuhkan terutama untuk memenuhi dasar pembentukan DPD sebagai lembaga kanalisasi kepentingan dan aspirasi daerah.

Pemikiran-pemikiran perubahan MPR dan kedudukan DPD yang telah diuraikan pada bagian ini merupakan pemikiran yang mengarah pada pembentukan sistem parlemen bikameral di Indonesia sesuai dengan karakteristik Indonesia sebagai negara demokrasi model konsensus dan dasar dibentuknya DPD.

## **B. Penutup**

### **Kesimpulan**

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah propinsi asal pemilihan anggotanya. Namun pada hakekatnya yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah propinsi yang bersangkutan. Artinya DPD dan DPR pada hakekatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat. Hanya bedanya anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik.

### **Saran**

Dalam rangka menerapkan prinsip *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat antara DPR dan DPD diperlukan kedudukan yang seimbang diantara keduanya, sehingga dalam hal ini perlu langkah-langkah konstitusional dalam rangka penguatan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

Assiddiqie, Jimly, Prof. Dr. S.H. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhina Ilmu Populer (Kelompok Gramedia). 2007

\_\_\_\_\_, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010

\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Konstitusi Press, 2006

Ali Safaat, Muhamad. *Parlemen Bikameral*. Malang: UB. Press. 2010.

Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Jogjakarta : UII Press, 2003

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada. 2010.

Mahfud, Moh. MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010

Sinamo, Nomensen, *Hukum Tata Negara, Suatu Kajian tentang Kelembagaan*

*Negara*, Jakarta, Jala Permata Aksara: 2010.

**\*) Drs. Maryanto, M.Si. Dosen  
FPIPS IKIP PGRI Semarang,  
saat ini tengah menempuh  
Studi Doktorat Ilmu Hukum di  
UMS Surakarta**