

PERLUASAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DITINJAU DARI BIKAMERAL YANG IDEAL

Achmad Labib ChidqiMagister Ilmu Hukum Universitas Kristen Satya Wacana | achmadlabibchidqi11@gmail.com**Abstrak**

DPD dan DPR merupakan bagian dari lembaga legislatif yang mencerminkan sistem bikameral. Namun kewenangan konstitusional DPD sangatlah terbatas. Hal ini tidak sesuai dengan tujuan awal dibentuknya DPD. Dengan adanya pembatasan kewenangan konstitusional DPD, akan berpengaruh pada fungsi legislasi DPD untuk menjamin terwujudnya checks and balances dalam lembaga legislatif. Sehingga harus ada perluasan kewenangan konstitusional untuk menjamin *checks and balances*. Salah satunya dengan adanya penambahan kewenangan legislasi DPD. Hal ini bisa dilakukan dengan cara atribusi kewenangan legislasi DPR kepada DPD atau menambahkan kewenangan DPD tanpa mengurangi kewenangan DPR, atau dengan menambahkan kewenangan DPD dan mengurangi kewenangan DPR dalam bidang legislasi. Dalam tulisan ini penulis akan mengintegrasikan *likely bicameralism* dengan *strong bicameralism*. Indonesia mencerminkan *likely bicameralism* namun masih *soft bicameral*. Dalam bikameral yang efektif, semua UU dibahas oleh DPR dan DPD secara terpisah dan bertahap dan RUU dapat diajukan baik oleh DPR maupun oleh DPD. Nantinya, DPR dan DPD membahas sendiri-sendiri, dengan kemungkinan perundingan melalui panitia bersama dan kemudian Presiden diberi hak untuk menyatakan penolakan politiknya dalam proses pengesahan oleh Presiden.

Abstract

DPD and DPR are parts of the legislative branch in Indonesia that reflects the bicameral system. However, the constitutional authority of the DPD is minimal and is not consistent with the original purpose of the DPD establishment. Such limited authority of the DPD will not ensure the principle of checks and balances in the legislative branch be appropriately done. Therefore, balancing authority between the DPR and the DPD is required to create an ideal bicameral system. It can be done by transferring certain power to the DPD, adding more authority without lessening the DPR's authority, or strengthening the legislation function authority of the DPD. Recognizing that Indonesia follows the soft likely bicameralism, this article encourages Indonesia to be strong bicameralism by applying the effective bicameral system. The ideal mechanism allows all bills can be initiated, submitted, and examined respectively by the DPR or the DPD. A joint committee may facilitate DPR-DPD negotiation on the bills before the President may sign or reject the bill.

Kata-kata kunci:Lembaga Legislatif;
Kewenangan
Konstitusional;
Atribusi**Keywords:**Legislative Branch;
Constitutional
Authority;
Attribution.

PENDAHULUAN

Perwujudan representasi di Indonesia dilaksanakan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan forum kelembagaan dari DPR dan DPD. Anggota kedua lembaga tersebut dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang demokratis. Apabila dilihat menurut representasinya, maka DPR merupakan *politic representation*, sementara itu DPD berkedudukan sebagai *territorial representation*. Sejatinya kewenangan DPR diatur secara jelas dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), sementara itu DPD diatur dalam Pasal 22C dan 22D, kemudian keduanya berkumpul dalam satu forum yang disebut MPR sebagaimana disebut dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945.

Merujuk pada konsep representasi di atas dan dihubungkan dengan cita-cita reformasi yang menentukan adanya pembatasan kekuasaan, maka disusunlah suatu sistem *checks and balances* menggunakan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Dimana kekuasaan di dalam negara harus dipisahkan untuk menghindari kesewenang-wenangan di dalam suatu negara. Dimana DPR merupakan representasi dari perwakilan politik rakyat, sedangkan DPD merupakan representasi perwakilan daerah yang keduanya dipilih secara langsung.

Lahirnya DPD RI dimaknai sebagai optimalisasi lembaga perwakilan Indonesia. Kebutuhan sistem parlemen dua kamar menjadi penting mengingat perlunya jaminan mekanisme *checks and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri. R. Hogue dan Martin Harrop berpendapat; “*the main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly at first, to present distinct interest within society and secondly to provide checks and balances within the legislative branch*”.¹

Keberadaan DPD sebagai penyeimbang dalam lembaga legislatif mempunyai kewenangan yang limitatif sehingga negara belum dapat memaksimalkan potensi yang ada di daerah, baik berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan yang sangat penting yaitu proses dalam pembentukan perundang-undangan. Karena dapat diketahui selama ini DPR tidak dapat maksimal dalam menghasilkan perundang-undangan. Dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang ada tidak mengakomodasi kewenangan DPD sesuai yang tertuang di dalam UUD 1945.

Dengan dasar tersebut DPD mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi guna memperluas kewenangan legislasi DPD. Agar seyogyanya kewenangan DPD dalam membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) dan memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi sebuah Undang-Undang (UU) diperluas dengan cara menambahkan kewenangan DPD dengan adanya atribusi kewenangan legislasi DPR kepada DPD agar terjadi pembagian wilayah kerja yang seimbang dalam proses pembentukan perundang-undangan. Hal tersebut yang mendorong kelompok DPD mengusulkan konsep bikameral yang Ideal dan Efektif

¹ Marzuki Masnur, 'Analisis Konstetasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaanya' (2008) 1 (15) Jurnal Hukum 81, 82.

untuk memberikan solusi terhadap kewenangan DPD yang limitatif. Sehingga penelitian ini akan membedah teori *separation of power* untuk mengkaji kedudukan DPD menurut teori tersebut. Kemudian akan dilanjutkan mengenai kedudukan DPD berdasarkan peraturan perundang-undangan yang memperlihatkan kewenangan DPD yang limitatif. Sehingga akan relevan dengan usulan Kelompok DPD mengenai konsep bikameral yang ideal. Agar terwujud *check and balances* yang ideal.

PEMBAHASAN

Kedudukan DPD dilihat dari Teori *Separation of Power*

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan secara ilmiah oleh John Locke seorang filosof berkebangsaan Inggris, dalam bukunya *Two Treatises of Government* yang terbit tahun 1690. John Locke membagi kekuasaan dalam negara menjadi tiga yaitu: pertama, kekuasaan membentuk UU (legislatif); kedua, kekuasaan melaksanakan UU (eksekutif); dan ketiga, kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri (federatif).²

Berkaitan dengan fungsi negara, John Locke membedakannya ke dalam empat fungsi yaitu pembentukan UU (*legislating*), membuat keputusan (*judging*), menggunakan kekuatan secara internal dalam melaksanakan UU (*employing forces internally in the execution of the laws*) dan menggunakan kekuatan-kekuatan tersebut di luar negeri, dalam membela masyarakat. Locke menamakan fungsi pertama "*legislative powers*", fungsi ketiga dinamakan dengan "*executive powers*". Fungsi keempat disebutnya dengan "*federative powers*", yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri. Sedangkan fungsi kedua yaitu membuat keputusan (*the function of judging*) dianggapnya bukan sebagai kekuasaan. Oleh karena itu menurutnya tidak perlu mengindividualisir kekuasaan membuat keputusan (*the powers of judging*) secara tersendiri dalam bagian terpisah karena fungsi ini merupakan fungsi negara tradisional. Lebih lanjut John Locke beranggapan bahwa bila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda dapat dicapai suatu keseimbangan.³

Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu (1689-1755) untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya berjudul *De L'Esprit des Lois* mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara yakni kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu: pertama, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) yang membentuk UU; kedua, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*) yang melaksanakan UU; dan ketiga, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.⁴

Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori

² Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara* (cet. 4, Jakarta Aksara Baru 1985) 1-2.

³ Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum* (Lubuk Agung 2010) 24-25.

⁴ *Ibid.*, 25.

Trias Politika. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu :⁵

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat Peraturan dan UU.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan UU yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
3. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu :

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat UU.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan UU (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri).
3. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran UU.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara John Locke dengan Montesquieu. John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sementara Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.⁶

Menurut Montesquieu dalam setiap pemerintahan tiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya. Menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh-mempengaruhi, antara yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.⁷

Terkait dengan teori pemisahan, Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris dan ia menyatakan; ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan. Sekali lagi tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan antara individu.⁸

Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu UUD 1945 atau Konstitusi yang merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut; Pertama, *public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan

⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (cet. 4, Gramedia 2009) 150.

⁶ *Ibid.*

⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (cet. 7, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI 1988) 141.

⁸ M. Khoiril Anam (tjm), *Montesquieu; The Spirit of Laws* (Nusa Media 2007) 62.

menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; Ketiga, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.⁹

Pada akhirnya kedudukan DPD ditinjau dari teori *separation of power* memperlihatkan peran lembaga DPD yang seharusnya sebagai lembaga penyeimbang DPR agar terwujud *checks and balances* di dalam lembaga legislatif. Dapat dilihat lebih lanjut lagi bahwa dasar dari konstitusi menurut Mahfud MD salah satunya yaitu pembagian kekuasaan dan pembatasan wewenang, oleh karenanya DPD dapat memegang peran tersebut. Hal tersebut berbanding terbalik dengan kewenangan legislasi DPD yang limitatif.¹⁰

Kewenangan legislasi DPD dikarenakan DPD tidak dapat mengeluarkan keputusan yang bersifat mengikat dan hanya dan hanya ikut dalam membahas RUU tertentu dan tidak memberikan persetujuan RUU untuk menjadi sebuah UU. Jika merujuk pada sebuah legitimasi, legitimasi anggota DPD lebih besar kualitasnya dibandingkan dengan legitimasi anggota DPR.

Seharusnya legitimasi lembaga berbanding lurus dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Namun hal tersebut berbanding terbalik dengan apa yang dituliskan oleh UUD 1945 yang merupakan produk politik masa itu. Hal ini menjadi pijakan agar DPD dapat diberikan kewenangan kuat sesuai dengan legitimasi yang didapat. Seperti halnya yang dikatakan Stephen Sherlock¹¹ sesungguhnya DPD Indonesia adalah perbandingan yang sangat aneh yang tidak pernah dia temukan di belahan dunia manapun, dimana DPD adalah percampuran antara tingginya legitimasi publik karena dipilih secara langsung dengan rendahnya kualitas kewenangan.

Kewenangan Limitatif DPD dan Upaya DPD Mengajukan *Judicial Review*

Sebelum membahas dalam ranah teori ataupun gagasan yang akan dituju penulis, alangkah lebih baik memahami terlebih dahulu kewenangan legislasi DPD berdasar perundang-undangan yang ada. Pertama dapat dilihat dari dasar pembentukan DPD adalah perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 November 2001, di mana anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Berbeda dengan DPR, perubahan ketiga UUD 1945 tidak berani menegaskan hal-hal apa saja yang menjadi kewenangan atau hak-hak DPD, kalau dapat dilihat dari sistem ketatanegaraan dalam bidang legislasi, maka DPD tidak mempunyai wewenang dalam bidang legislasi yang kuat.

UUD 1945 secara limitatif mengatur pelaksanaan fungsi parlemen yang lain seperti fungsi anggaran, kontrol, representasi, dan rekrutmen jabatan publik. Dalam

⁹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (cet. 2, Rineka Cipta 2000) 421.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 79/PUU-XII/2014, Mahkamah Konstitusi, 20 Agustus 2014. 79-80.

implementasi fungsi-fungsi parlemen tersebut, kewenangan atau kedudukan DPD hanyalah bersifat penunjang terhadap fungsi-fungsi parlemen yang dimiliki oleh DPR itu sendiri.

Hal ini terlihat dari beberapa kali perubahan UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pertama dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menjelaskan fungsi DPD yaitu pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu. Selain itu DPD mempunyai fungsi pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu.

DPD dapat mengusulkan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dengan daerah. Namun RUU tersebut dibahas oleh DPR dengan mengundang DPD sesuai tata tertib DPR sebelum RUU tersebut dibahas dengan pemerintah.

Kemudian DPD juga dapat ikut membahas RUU yang diajukan oleh DPR maupun Pemerintah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dengan daerah. Namun hanya pada tahap pembicaraan tingkat I. Kemudian selebihnya kewenangan DPD yaitu memberikan pertimbangan terhadap RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan dan agama, sebagai bahan pertimbangan DPR dalam pembahasan dengan Pemerintah. Selain itu DPD mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan pada UU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan Agama¹².

Di dalam UU No. 27 Tahun 2009 menjelaskan mengenai fungsi, tugas dan wewenang DPD masih sama dengan UU sebelumnya, hanya saja ada dalam kaitan membahas RUU yang diajukan DPR maupun Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dengan daerah, tidak hanya dalam tahap pembicaraan tahap I sesuai yang tertuang pada UU sebelumnya. Kemudian UU No. 27 Tahun 2009 dilakukan perubahan pada UU No. 17 Tahun 2014. Revisi UU tersebut sangat kontroversial terkait Pasal 122 k tentang tugas MKD. Kemudian UU tersebut direvisi kembali menjadi UU No. 42 tahun 2014. Kemudian direvisi kembali menjadi UU No. 2 Tahun 2018, yang menambahkan fungsi pengawasan DPD yaitu pemantauan dan evaluasi Raperda dan Perda. Kemudian UU tersebut kembali direvisi berkaitan Pasal 15 tentang pimpinan MPR. Selebihnya dari itu fungsi legislasi DPD tidak jauh beda dengan UU sebelumnya-sebelumnya.

Pada UU No. 13 Tahun 2019 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD masih belum mampu memberikan perluasan kewenangan DPD dalam

¹² Ruliah, 'Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem dalam Ketatanegaraan di Indonesia' (2018) 2 (1) *Holrev* 387, 398.

bidang legislasi. Dikarenakan UU tersebut tetap merujuk UUD 1945 bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan tugas dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah. Meskipun DPD juga ikut membahas RUU dalam bidang-bidang tersebut, namun DPD tidak diberi hak untuk ikut dalam pengambilan keputusan menetapkan RUU tersebut.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D pada UUD 1945 yang jelas menunjukkan konstitusi Indonesia menganut sistem bikameral lembut (*soft bicameralism*) dimana satu lembaga perwakilan mempunyai kekuatan lebih kuat (DPR) dibanding lembaga perwakilan lainnya (DPD). Sebagaimana konsekuensinya lembaga perwakilan yang lebih lemah kekuatannya tersebut, yakni DPD hanya memiliki kewenangan terbatas.¹³ Hal tersebut tidak sesuai dengan latar belakang pembentukan DPD, yaitu untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Serta pembentukan DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi keterwakilan wilayah.

DPD yang anggotanya dipilih langsung melalui pemilu, ternyata dalam konstitusi hanya diberi fungsi sangat sumir dan nyaris tak berarti jika dibanding dengan proses perekrutannya yang demokratis.¹⁴ Berbeda dengan DPR yang diatur dalam tujuh pasal (Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B), DPD hanya diatur dalam 2 Pasal, (Pasal 22C dan Pasal 22D). Di dalam konstitusi, istilah parlemen tidak disebut. Hal ini menyebabkan tidak mudah untuk menjadikan DPR dan DPD sebagai kamar-kamar dari parlemen dua kamar. Demikian juga jika dalam UUD disebutkan secara tegas, bahwa DPR mempunyai fungsi legislatif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20 ayat 1), maka DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh. Dalam bidang legislatif, misalnya DPD tidak dapat ikut menetapkan UU sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat, sebab Pasal 20 ayat (1) sudah mengunci bahwa yang memegang kekuasaan membentuk UU adalah DPR.

Kewenangan yang dimiliki oleh DPD berdasarkan UUD 1945, sesungguhnya tidak terlihat adanya kewenangan tersendiri yang dimiliki oleh DPD. Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU 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 kekuasaan pusat dan daerah”. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyatakan “DPD 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, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

¹³ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945* (Sinar Grafika 2013) 75.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (cet. 3, Rajawali Press 2013) 69.

Selanjutnya dalam hal pengawasan, Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.” Ketentuan ini kembali memperlihatkan tidak adanya kewenangan tersendiri (*original power*) yang dimiliki oleh DPD, karena pada akhirnya hasil pengawasan itu diserahkan kepada DPR, dan DPR berdasarkan kewenangan yang dimilikinya menindaklanjuti (atau tidak menindaklanjuti) bahan pertimbangan dari DPD.

Dalam pasal-pasal tersebut di atas terlihat bahwa DPD hanya berhak mengajukan dan ikut-serta membahas RUU (secara limitatif). Selanjutnya kewenangan untuk melanjutkan (atau tidak melanjutkan) pembahasan RUU tersebut berada di tangan DPR, oleh karena DPR yang mempunyai kewenangan untuk menyetujui RUU menjadi UU, sedangkan DPD hanya ikut serta dalam pembahasan RUU. Hal ini juga tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU berada pada DPR, serta pembahasan RUU dilakukan oleh DPR dan Presiden. Ketentuan Pasal 20 UUD 1945 tidak memberikan ruang kepada DPD untuk ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU.

Kewenangan DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 tidak menunjukkan adanya kewenangan tersendiri (*original power*) DPD. DPD seakan-akan hanya menjadi alat kelengkapan dari DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, kontrol, dan anggaran karena sesungguhnya kewenangan hanya dimiliki oleh DPR. Hal ini sangat berbeda apabila dibandingkan dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem bikameral. *House of Lords* di Inggris misalnya, walaupun kewenangan dalam bidang legislasi dibatasi, namun tetap memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan memveto RUU yang berasal dari *House of Commons* (dalam jangka waktu satu tahun). Bahkan di Amerika Serikat, walaupun Senat mendominasi proses pembentukan UU, RUU mengenai anggaran negara harus lebih dahulu dimasukkan melalui *House of Representative*. *House* juga memiliki kewenangan untuk mengajukan tuntutan (*impeachment*).¹⁵

Apabila dilihat lebih lanjut kewenangan DPD terkesan sangat dibatasi sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Kewenangan DPD dalam legislasi menurut kedua UU itu telah direduksi sehingga bertentangan dengan UUD 1945. Sesuai UUD 1945 DPD dapat mengajukan RUU bidang tertentu, maka hal ini telah dilakukan dengan mengajukan berbagai RUU, selanjutnya RUU tersebut dilakukan harmonisasi di Badan Legislasi (Baleg) DPR menjadi RUU DPR. Demikian juga dengan keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU bidang tertentu, DPD tidak diberikan ruang artikulasi lebih dalam pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebagai instrumen pembahasan RUU di DPR. Kedudukan DPD sebagai lembaga negara dipersamakan dengan

¹⁵ Firman Manan, ‘Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia’ (2015) 1 (1) Jurnal Ilmu Pemerintahan 48, 54.

kedudukan fraksi atau alat perlengkapan DPR dalam pembahasan RUU di DPR.¹⁶ Kedudukan DPD sebagai lembaga negara dipersamakan dengan kedudukan fraksi atau alat perlengkapan DPR dalam pembahasan RUU di DPR. Jika dibandingkan dengan DPR sebagai mitranya dalam melaksanakan dan mengemban fungsi legislasi, fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD amatlah terbatas. Fungsi legislasi DPD hanya terbatas pada empat hal, yaitu:

1. Dapat Mengajukan RUU tertentu
2. Ikut Membahas RUU
3. Memberi Pertimbangan
4. Melakukan Pengawasan

Sedangkan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang:

1. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas)
2. Menyusun dan membahas RUU
3. Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah)
4. Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD
5. Menetapkan UU bersama dengan Presiden
6. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU.

Pada UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD telah mereduksi kewenangan legislasi DPD. Pasal 162 ayat 1 menyebutkan bahwa: "DPR memegang kekuasaan untuk membentuk UU. Dengan ketentuan ini, maka RUU dari DPD menurut Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 kedudukannya direduksi dalam Pasal 162 UU No 42 Tahun 2014. Ketentuan Pasal 162 jelas bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1), karena telah memperlakukan RUU yang diajukan DPD menjadi sama seperti usul RUU dari Anggota DPR atau alat kelengkapan DPR."¹⁷

Kondisi ini diakibatkan karena para penyusun UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD mempersepsikan kedudukan RUU dari anggota DPR (Pasal 21 UUD 1945), sehingga secara kelembagaan, kedudukan DPD tidak setara dengan DPR. Hal ini tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan UU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁸

UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD secara sistematis tidak mengikutsertakan DPD dari awal proses pengajuan RUU. Peniadaan kewenangan DPD dalam proses legislasi telah dimulai secara sistematis, sejak awal proses pengajuan RUU. Hal tersebut terlihat jelas di dalam Pasal 166 ayat (5): "DPR dan Presiden mulai membahas RUU dari DPD". Sebagaimana telah dikemukakan, melalui ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD

¹⁶ Zahratul Idami, 'Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Setelah Adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012' (2014) 16 (2) Kanun Jurnal Ilmu Hukum, 303, 306.

¹⁷ Ruliah (n 12).

¹⁸ Ruliah (n 12).

1945, DPD mempunyai wewenang untuk menyampaikan RUU bidang tertentu kepada DPR. Wewenang ini menunjukkan DPD sebagai representasi daerah dalam mempresentasikan kepentingan daerah dalam bidang legislasi sangat kuat, meskipun RUU dari DPD disampaikan kepada DPR.¹⁹

UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD juga tidak memberi kesempatan kepada DPD memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan. Dalam rangka pembahasan RUU, DPD diberikan peran sampai pada pembahasan tingkat pertama tetapi tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Makna “ikut membahas” sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 secara ekstensif adalah keterlibatan DPD dalam seluruh proses pembahasan sebuah RUU bidang tertentu, termasuk di dalamnya pemberian persetujuan.

Dibatasiya kewenangan legislasi DPD dalam UU No 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mempertegas sejarah perdebatan dalam Amandemen UUD 1945 dimana ide bikameralisme mendapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Pada gilirannya, DPD tidak mempunyai kewenangan membentuk UU sejajar dengan DPR. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR di bidang legislasi.²⁰

Dalam sistem ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral murni, kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan UU. Melihat pasal-pasal dalam UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; DPD, tidak memiliki wewenang membentuk UU bersama-sama dengan DPR dan Presiden. Wewenang DPD terbatas dan sempit.²¹

Padahal, pembentukan sistem dua kamar ini sejatinya dimaksudkan agar ada *double check* dalam proses legislasi, penganggaran, dan pengawasan.²² Namun pembentukan UU tetap dilaksanakan oleh DPR dan Presiden. Seharusnya pembentukan UU dilakukan secara tripartit antara DPR, DPD dan Presiden. Karena hal tersebut yang dinamakan kewenangan DPD setara dengan DPR dan Presiden.²³

Dengan fungsi yang telah diberikan oleh UUD 1945 ternyata dalam pelaksanaannya sangatlah tidak sesuai yang diharapkan karena telah memangkas kewenangan konstitusional dari DPD terutama dibidang legislasi. Oleh sebab itu, pada Sidang Paripurna DPD tertanggal 5 April 2012, DPD memutuskan untuk mengajukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. DPD dalam melakukan *judicial review* untuk menguji beberapa UU yang berhubungan dengan kewenangan konstitusional dibarengi dengan ekspektasi adanya unsur penguatan kewenangan. Tercatat langkah uji materi (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi

¹⁹ Ruliah (n 12).

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (ed. 2 cet. 3, Sinar Grafika 2016) 119.

²¹ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional* (Total Media 2009) 153.

²² Moh. Mahfud MD, 'Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya Terhadap Masa Depan Bangsa' (Makalah disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jakarta, Jumat, 3 Februari 2012).

²³ Ruliah (n 12).

yang pernah ditempuh DPD telah ditempuh dua kali, keduanya sudah diputuskan oleh MK pertama Putusan 92/PUU-X/2012 dengan tanggal permohonan September 2012 dan yang kedua Putusan 79/PUU-XII/2014 dengan tanggal permohonan 15 Agustus 2014.²⁴

Adapun UU yang dimohon oleh DPD untuk dilakukan *judicial review* adalah pada putusan pertama: UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU P3 dan pada putusan kedua: UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Permohonan DPD pada putusan MK yang pertama merefleksikan adanya inisiatif DPD untuk melakukan penguatan kewenangan hal ini dapat dilihat dari Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 pada hal no. 13 bahwa DPD memohon adanya kesetaraan DPD dengan DPR dalam menyikapi RUU yang menjadi domain DPD sesuai pasal 22 D ayat 2 UUD 1945 sampai tahap persetujuan sebagaimana kewenangan DPR dan Presiden dalam menyikapi RUU pada Pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Hal ini menyiratkan bahwa adanya ekspektasi DPD untuk ikut menyetujui RUU sebagaimana halnya DPR. Namun sayangnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK karena lembaga ini menanggapi lain.²⁵

Aspek-aspek fungsional yang diperkuat oleh DPD dalam melakukan penguatan kewenangan melalui Putusan 92/PUU-X/2012 ini terletak pada fungsi legislasi dan fungsi penganggaran. Fungsi legislasi seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa DPD menuntut adanya kesetaraan dengan DPR dilengkapi dengan permohonan untuk dinaikkan derajat kelembagaannya dalam mekanisme legislasi dari yang tadinya oleh UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU P3 diperlakukan setara dengan fraksi-fraksi dan anggota DPR menjadi sebagaimana layaknya suatu lembaga negara diperlukan.²⁶

Adapun fungsi penganggaran DPD juga melakukan penguatan terindikasi dari adanya Pasal 107 ayat 1 huruf c UU No. 27 Tahun 2009 yang berhubungan dengan mekanisme pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap RUU APBN menjadi salah satu pasal yang diajukan oleh DPD untuk diinterpretasikan oleh MK seperti apa konstitusionalitasnya meskipun hasilnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK. Pasca Putusan 92/PUU-X/2012 telah muncul UU perubahan tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yakni, UU No. 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.²⁷

Namun UU ini dianggap tidak mengindahkan beberapa hasil dari Putusan MK 92/PUU-X/2012. Hal ini memicu DPD untuk kembali melangsungkan uji materi kepada MK melalui putusan Nomor 79/PUU-X/2014. Melalui putusan ini DPD hanya mengembalikan proporsi kewenangannya yang hadir pada pasca Putusan 92/PUU-X/2012 namun kembali gamang setelah UU no. 17 tahun 2014. Aspek fungsional yang diajukan DPD pun berkisar pada fungsi legislasi (sejauh mana keterlibatan DPD dalam pembentukan UU) dan fungsi penganggaran (bagaimana keterlibatan DPD dalam memberikan pertimbangan terkait RUU APBN).²⁸

²⁴ Ruliah (n 12).

²⁵ Ruliah (n 12).

²⁶ Ruliah (n 12).

²⁷ Ruliah (n 12).

²⁸ Ruliah (n 12).

Selanjutnya pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 dilakukan terhadap sejumlah pasal UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU P3 yang dianggap mereduksi dan menjadi penyebab terhalangnya kesempatan DPD untuk melaksanakan fungsi legislasinya sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945. Secara garis besarnya DPD memohon pengujian terhadap sejumlah pasal UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU P3 yang berkenaan dengan pengajuan RUU dan pembahasan RUU yang dianggap oleh pemohon (DPD) mereduksi kewenangan DPD sebagaimana yang diberikan oleh Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Pasal-pasal ini sangat berkaitan dengan penyusunan prolegnas yang tidak mengikutsertakan DPD.

Dengan konstruksi kewenangan DPD yang demikian serta upaya yang sudah dilakukan oleh DPD, tampaknya tidak sesuai dengan pengaturannya dalam konstitusi yang menunjukkan sangat pentingnya lembaga tersebut dan tidak sesuai pula kedudukannya sebagai lembaga Negara di bidang legislatif dengan berbagai konsekuensi anggaran, protokoler, sarana, dan prasarannya serta berbagai fasilitas lainnya yang relatif tidak jauh berbeda dengan DPR. Oleh karena itu harus ada atribusi kewenangan DPR kepada DPD agar tercipta *double check* sehingga tercipta *checks and balances* yang ideal di dalam lembaga legislatif.

Kewenangan Konstitusional DPD ditinjau dari System Bicameral yang Ideal

Pada negara Amerika, pemilihan anggota Senat tidak didasarkan pada aristokrasi kekayaan atau kebangsawanan, tetapi berdasarkan kebijaksanaan yang dimiliki calon. Hal ini berdasarkan pemikiran Thomas Jefferson menyatakan:

“Jefferson rejected the solution, adopted by many of the first state constitutions, of composing the upper house of men of distinguished property.” His senate would have been aristocratis by virtue of its wisdom, not its wealth; as he explained to Edmund Pendleton in the summer of 1776, he sought top have the “wisest men” chosen and did not think “integrity the characteristic of wealth.”²⁹

Pada awalnya, parlemen bikameral, khususnya kamar kedua memang dapat dikatakan merupakan bentuk kekuatan dan bertahannya sistem aristokrasi. Namun sepanjang perkembangan sejarahnya, kamar kedua telah banyak berubah dan memenuhi sebagai kamar parlemen yang modern seperti yang dikemukakan oleh Samuel C. Patterson dan Anthony Mughan berdasarkan perkembangan kamar kedua di Eropa berikut ini;

“The development of European parliaments that included “secong chamber” or “upper house” indicated the preeminance and survival of aristocracy. But senates have long outlived their original purposes on justification. They have, in one way or another, been transformed into modern viable parliamentary institutions.”³⁰

Roger D. Congleton menyatakan bahwa sistem bikameral mempengaruhi berfungsinya kebijakan demokratis. Secara teoritis sistem parlemen bikameral dapat menghindari masalah konflik mayoritas dan membentuk kebijakan dengan dukungan super-mayoritas (*supermajority*) mewakili kelompok dari kedua kamar yang berbeda. Studi yang dilakukan terhadap Swedia dan Denmark yang berubah menjadi unikameral menunjukkan bahwa parlemen bikameral akan menghasilkan

²⁹ Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral* (UB Press 2010) 32.

³⁰ *Ibid.*, 34.

kebijakan publik yang dapat diperkirakan. Hal lain dapat juga di simpulkan demikian:

*“The analysis and evidence generated above demonstrates that the process of compromise within bicameral institution has desirable effect on the course of public policy in a wide range of political environments and within a variety of governmental structures, Consequently, bicameralism can be a useful institutional structure even in settings where majoritarian outcomes are not widely believed to be contraproductive, risky, or unfair.”*³¹

Berdasarkan argumentasi yang dikemukakan oleh beberapa pendapat tersebut, maka dasar diperlukannya dua kamar dalam parlemen adalah, pertama, untuk mencegah kesalahan legislasi yang dilakukan oleh satu kamar, kedua, untuk menciptakan prinsip saling mengontrol dalam parlemen, dan ketiga, agar kebijakan atau keputusan yang dibuat memperoleh dukungan mayoritas (*supermajority*) sehingga lebih dapat diterima dan stabil.

Menurut Strong, secara umum terdapat beberapa karakter dari sistem parlemen bikameral, yaitu sebagai berikut:

1. Kamar kedua cenderung lebih kecil daripada kamar pertama.
2. Masa jabatan anggota kamar kedua lebih lama dibanding masa jabatan anggota kamar pertama.
3. Anggota kamar pertama dipilih secara bertahap atau tidak bersama.

Sistem parlemen bikameral dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu *strong bicameralism* dan *weak bicameralism*. Masing-masing bagian terdiri dari beberapa sub-bagian yang memiliki karakteristik berlainan. Yang menjadi ukuran utama dalam menentukan sistem bikameral kuat atau lemah adalah kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi kepada kedua kamar tersebut.

Pola umum yang ada adalah bahwa kamar kedua cenderung subordinat terhadap kamar pertama. Sebagai contoh, hak veto atau hak usulan legislasi kamar kedua bisa ditolak oleh kamar pertama. Namun ada pula yang mengatur jika ada ketidaksetujuan antara kedua kamar, di selesaikan melalui sidang bersama (*joint session*).

Giovanni Sartori membedakan sistem bikameral dalam tiga jenis yang diklasifikasikan berdasarkan perbandingan kekuatan antara *the lower chamber* dan *the upper chamber* yaitu:³²

1. Sistem *bicameral* yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism/ soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar, jauh lebih dominan atas kamar lainnya.
2. Sistem *bicameral* yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat.
3. Sistem *bicameral* yang sempurna (*perfect bicameralism*), yaitu apabila kekuatan diantara kedua kamarnya betul-betul seimbang.

Parlemen yang kekuatannya nyaris sama kuat dianggap dapat memberi kekuatan kepada parlemen sehingga dikatakan ideal. Sementara bikameral yang lemah dianggap hilangnya kontrol diantara kedua kamarnya, sehingga tak jauh

³¹ *Ibid.*, 34.

³² Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (ed. 2, University Press 1997) 184.

bebeda dengan bentuk lain dari parlemen unikameral. Demikian halnya *perfect bicameralism* bukan pula pilihan yang ideal, karena kekuasaan antara majelis rendah dan majelis tinggi memang seakan melancarkan fungsi kontrol antara kamar diparlemen, tetapi juga dapat menyebabkan kebuntuan dalam tugas parlemen.

Disamping pembagian bikameral berdasarkan tingkatan kekuatannya, Giovanni Sartori juga membagi corak bikameral berdasarkan komposisi atau struktur keanggotaan diantara kedua kamar tersebut:³³

- a. Bikameral yang unsurnya sama (*similar bicameralism*), parlemen dengan unsur atau komposisi yang sama diantara kedua kamarnya juga akan berubah wujud menjadi unikameral.
- b. Bikameral yang unsurnya agak berbeda (*likely bicameralism*).
- c. Bikameral yang unsurnya sangat berbeda (*differentiated bicameralism*), komposisi parlemen yang terlalu berbeda juga akan menyebabkan kebuntuan proses kerja parlemen, karena terlalu heterogennya aspirasi dari masyarakat.

Dalam rangka menuju bikameralisme yang ideal, harus berintegrasi antara *strong bicameralism* dengan *likely bicameralism*. Kongres di Amerika Serikat sebagai salah satu contoh nyata dari perpaduan ideal tersebut, yang mana *House of Representatives* berbagi kewenangan dan saling kontrol dengan senat untuk melaksanakan fungsi parlemen, tetapi tidak sampai saling menjegal. Unsur-unsur kongresnya tetap terjaga dengan memadukan antara sistem kepartaian di *House of Representatives* dan representasi bagian di senat.

Atribusi Kewenangan Konstitusional DPD ditinjau dari *Effective Bicameralism*

Proses legislasi sebagai proses yang berlangsung dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, pada gilirannya akan mengait pada hal-hal yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik dalam bentuk maupun dalam hierarkinya. Proses legislatif yang menarik perhatian pada hal yang bersangkutan paut dengan perundang-undangan dipengaruhi bukan saja oleh bentuk dan sistem pemerintahannya tetapi juga oleh peraturan dan prosedur yang berlaku dalam hal peraturan perundang-undangan itu sendiri.³⁴

Peraturan dan prosedur mengenai proses legislatif atau proses di dalam membuat peraturan perundang-undangan berbeda antara satu dengan yang lainnya. Namun pada dasarnya, peraturan dan prosedur dalam proses ini adalah merupakan suatu hal yang berlaku umum. Hal ini ditandai oleh adanya 4 (empat) hal yang selalu ada dalam proses legislatif, yaitu³⁵:

- a. Inisiatif pembentukan perundang-undangan,
- b. Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,
- c. Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.
- d. Ada argumentasi dan voting.

Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai langkah awal yang terjadi di dalam rangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dalam suatu negara. Bagi negara Republik Indonesia, langkah awal pembentukan peraturan perundang-undangan ditentukan oleh konstitusi

³³ *Ibid.*

³⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan* (ed.2, Liberty 1990) 14.

³⁵ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia* (Gema Insani 1996) 15.

negara Republik Indonesia atau UUD 1945. Pertimbangan-pertimbangan yang diberikan dalam rangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan oleh para pengusul didasarkan pada berbagai aspek kepentingan. Dapat saja dari aspek kepentingan ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Sifat kepentingan yang muncul sebagai dasar pertimbangan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan diwarnai oleh kemauan-kemauan politik pengusul, yang pada akhirnya dipengaruhi oleh sistem politik negara yang berlaku.

Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah dimaksudkan bahwa pada setiap pembuatan suatu peraturan perundang-undangan selalu terjadi saling mempengaruhi melalui silang pendapat pada saat UU itu dibahas di badan legislatif. Pengaruh melalui silang pendapat para legislator bersumber dari kemauan yang mewarnai kepentingan para pengusul atau mereka yang saling silang pendapat. Sebagai langkah lanjut dari silang pendapat, memungkinkan terjadinya adu argumentasi dan penolakan melalui sistem pemungutan suara terbanyak. Legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat menurut konstitusi 1945 adalah terdiri dari dua dalam satu kesatuan lembaga, yang dalam status kelembagaan, satu terhadap yang lainnya berkedudukan lebih tinggi dari yang lainnya, namun dalam keanggotaan, satu terhadap yang lainnya adalah merupakan bagian dari keanggotaan satu kelembagaan secara utuh.³⁶

Di Indonesia yang terjadi saat ini, pasca-amandemen UUD 1945, yang jelas menganut bikameral. Namun hanya memperlihatkan *likely bicameralism* belum mampu berintegrasi dengan *strong bicameralism*, karena masih terlihat *soft bicameralism*. Nampaknya, dengan melihat fungsi DPD sebagai kamar kedua (*second chamber*) atas perwakilan territorial, hanya dapat mengajukan usulan RUU, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU.

Berdasarkan tugas dan fungsi dari DPD, dapat dikatakan kamar tambahan (yang posisinya lemah) dibandingkan tugas dan kewenangan DPR itu sendiri, sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945. Dengan demikian negara Indonesia berada pada tingkatan *weak bicameralism*, walaupun secara komposisi unsur parlemennya berbeda, DPR dari perwakilan partai politik dan DPD yang berasal dari representasi territorial (daerah).

Dengan lahirnya DPD pasca amandemen ketiga mengubah wajah parlemen menjadi parlemen bikameral. Menurut Giovanni Sartori bahwa sistem bikameral yang ideal adalah *strong bicameral* yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat. 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 UU (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

³⁶ Julpikar, 'Wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Bidang Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia' (2016) 1 (2) Edu Tech 43, 44.

penopang utama dalam mewujudkan cita negara dalam bidang otonomi daerah dan negara kesatuan.³⁷

Dapat diketahui bahwa UUD 1945 hasil amandemen keempat sama sekali belum memberikan DPD kewenangan yang seimbang dengan DPR. Apalagi hasil amandemen tersebut cenderung mengarah kepada *legislative heavy*, sehingga DPD tidak dapat mempunyai daya untuk mengimbangi DPR. Dengan demikian untuk mewujudkan *strong bicameral* yang ideal maka dalam gagasan amandemen kelima, DPD harus diperkuat, yaitu:³⁸

1. Dibidang legislasi DPD harus mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR dalam membahas RUU. Tidak hanya memberikan pertimbangan dan usulan saja melainkan juga memberikan suara lolos tidaknya RUU yang dibahas tersebut.
2. Untuk menegakkan *check and balances* antara DPD dan DPR, DPD Anggota DPD dipilih berdasar keterwakilan daerah dan secara perseorangan. Sehingga kedua lembaga ini saling mengisi, mengimbangi dan menjaga.
3. Dalam bidang pengawasan, kewenangan pengawasan DPD harus mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan DPR. Kemudian hasil pengawasan tersebut tidak hanya diserahkan kepada DPR RI tapi juga kepada pemerintah untuk ditindaklanjuti.

Munculnya gagasan amandemen kelima UUD 1945 salah satunya dilatarbelakangi oleh pandangan yang mengasumsikan UUD 1945 hasil amandemen keempat masih memiliki banyak kekurangan. Menurut Syamsuddin Haris, peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), kekurangan tersebut dapat dilihat dari sifatnya masih tambal sulam, proses amandemen yang hanya terjebak pada kepentingan jangka pendek, perubahan tidak sistematis dan tidak terpolas, serta kualitas dan substansinya tidak koheren dan inkonsisten.³⁹

Sebuah suasana demokrasi yang benar-benar hidup dan belum pernah kita rasakan pada periode sebelumnya.⁴⁰ Gagasan amandemen ini sebenarnya sudah muncul sejak awal 2008 yaitu ketika Pemerintah dan DPR sepakat menyiapkan proses perubahan kelima UUD 1945 secara menyeluruh dengan segera membentuk panitia/komisi nasional.

Kesepakatan itu diambil dalam rapat konsultasi di Istana Negara Jakarta, Jumat 25 Januari 2008.⁴¹ Seiring dengan berjalannya waktu, demi terwujudnya amandemen kelima yang dianggap penting guna menyempurnakan konstitusi, DPD terus melakukan sosialisasi perubahan kelima UUD 1945 yang bertujuan menumbuhkan semangat konsensus nasional mengenai perlunya penataan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

Disamping itu, maksud dari sosialisasi juga untuk mendapatkan dukungan dari seluruh elemen masyarakat. Adapun dasar yang menjadi bahan pertimbangan amandemen kelima diantaranya adalah kedudukan DPD yang belum efektif, sistem

³⁷ Adventus Toding, 'DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Permusnahan Versus Penguatan' (2017) 14 (2) Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi 296, 313.

³⁸ Wahyu Widodo, 'Peran dan Fungsi DPD dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral yang Efektif melalui Amandemen' (2014) 1 (2) Jurnal Pembaharuan Hukum 121, 125.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (ed. revisi, Raja Grafindo Persada 2010) 213.

⁴¹ *Ibid.*

check and balances antar lembaga negara yang masih kacau, kebingungan mengenai kedudukan MPR, menjamurnya komisi-komisi dan lembaga negara, format pemerintah daerah yang belum bagus, format, sistematika, koherensi, dan konsistensi UUD 1945 yang masih kacau dan bentuk negara kesatuan yang belum berhasil mewujudkan kesejahteraan.⁴²

Hegemoni DPR terhadap DPD, sangat berpotensi melahirkan superioritas DPR dalam negara. DPD tidak lebih dari sekedar wakil yang duduk dalam bidang legislasi. Ketiadaan fungsi legislasi bagi DPD ini, bisa dimaklumi, karena sistem bikameral Indonesia lahir sebagai karbitan yang kering, tanpa roh. Sistem perwakilan Indonesia hanya memiliki roh, jika itu lahir dari situasi, kebutuhan dan diperoleh dari dinamika masyarakat. Apabila dikaji lebih dalam, ada dua argumentasi mengenai kebutuhan akan bikameral yang efektif. *Pertama*, untuk membawa kebutuhan dan kepentingan daerah dalam tingkat nasional. DPR sendirian masih belum cukup untuk dapat melakukan peran ini. Misalnya, masih banyak UU yang belum dapat secara maksimal mengakomodasi kepentingan daerah, yang paling terlihat UU yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk uji materil yang tidak mengakomodasi kepentingan daerah. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diajukan ke Mahkamah Konstitusi oleh berbagai pihak karena muatannya tidak memperhatikan realitas daerah.⁴³

Kedua, untuk mendorong kekuatan politik penyeimbang di dalam parlemen. Persoalannya bukan pada tubuh DPR itu sendiri, tapi memang keberadaan suatu kamar lain di dalam legislatif sebagai kekuatan penyeimbang yang penting. Dengan adanya DPD yang berkedudukan setara, walau mungkin akan focus wewenang yang berbeda, akan ada mitra DPR untuk membahas segala keputusan yang diambilnya. Dengan keputusan yang diambil oleh legislatif telah melalui pertimbangan yang lebih baik. Apalagi sifat kelembagaan disebabkan oleh asal muasal anggotanya akan menyebabkan adanya perbedaan pandangan, yang pada gilirannya keputusan lebih seksama dipertimbangkan.⁴⁴

Penyimpulan yang paling tepat bukan lagi mempertanyakan perlu atau tidaknya DPD, melainkan bagaimana caranya agar ada suatu dewan yang dapat secara efektif mengakomodasi kebutuhan daerah di tingkat nasional. Seperti halnya yang telah dilakukan oleh Kelompok DPD misalnya mengusulkan suatu konsep yang disebut *effective bicameralism*.

Dalam bikameral yang efektif, semua UU dibahas oleh DPR dan DPD secara terpisah dan bertahap dan RUU dapat diajukan baik oleh DPR maupun oleh DPD. Untuk membuat penerapan sistem presidensial yang konsisten, pembahasan UU pun tidak lagi dilakukan secara bersama-sama oleh legislatif dan eksekutif seperti yang dikenal sekarang. Nantinya, DPR dan DPD membahas sendiri-sendiri, dengan kemungkinan perundingan melalui panitia bersama dan kemudian Presiden diberi hak untuk menyatakan penolakan politiknya dalam proses pengesahan oleh

⁴² Widodo (n 38) 123.

⁴³ M. Ichsan Loulembah, *Bikameral Bukan Federal* (Artikel DPD dan Perwakilan Politik Daerah Kelompok DPD di MPR RI 2006) 5.

⁴⁴ *Ibid.*

Presiden. Dengan begitu mekanisme *check and balance* antara eksekutif dan legislatif, maupun di antara kedua kamar di dalam lembaga legislatif dapat terjadi.⁴⁵

Dengan konsep ini, setiap RUU yang diusulkan DPD harus di sampaikan ke DPR dan sebaliknya, setiap RUU yang diusulkan DPR, harus disampaikan ke DPD. Kedua lembaga ini dapat menyetujui, mengusulkan perubahan atau menolak setiap RUU yang diajukan masing-masing kamar (DPR dan DPD). Dalam proses berikutnya, ada panitia bersama yang terdiri dari panitia anggota DPR dan DPD untuk memutuskan kesepakatan bersama DPR dan DPD tentang RUU yang dibahas dan setelah itu dibubarkan.⁴⁶

Dalam sistem presidensial yang konsisten dan bikameral yang efektif, proses legislatif berubah secara signifikan dimana semua RUU di bahas oleh legislatif (DPR dan DPD) tanpa mengikutsertakan eksekutif. Namun eksekutif diberikan hak untuk menolak RUU tersebut (hak veto).⁴⁷

Penolakan Presiden atas RUU yang sudah disetujui DPR dan DPD dapat dilawan atau ditolak kembali oleh DPR dan DPD melalui suatu pernyataan yang disetujui oleh minimal 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD secara terpisah. Namun, penolakan legislatif atas veto eksekutif tersebut masih ada di veto secara diam-diam (*pocket veto*) melalui tidak ditanda-tanganinya UU tersebut. Meski demikian, karena UU dianggap sudah disetujui secara mayoritas oleh parlemen yang dipresentasikan rakyat, UU tersebut tetap sah dan wajib diundangkan oleh eksekutif.⁴⁸

PENUTUP

Kewenangan limitatif DPD harus diupayakan diperbaiki dengan memperluas kewenangan DPD. Dikarenakan DPD merupakan representasi dari rakyat di daerah. Selain itu DPD mempunyai peran sebagai lembaga penyeimbang DPR. Seharusnya negara dapat memaksimalkan keberadaan DPD ini dengan memberikan kewenangan yang lebih kepada DPD. Hal ini bertolak belakang dengan adanya pelemahan kewenangan DPD ataupun menghilangkan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Selain itu sesuai usulan dari kelompok di DPD yang mengusulkan konsep bikameral yang ideal untuk melakukan *checks and balances* di dalam legislatif. Dimana ada atribusi kewenangan pembentukan perundang-undangan dari DPR kepada DPD. Dalam bikameral efektif, semua UU dibahas oleh DPR dan DPD secara terpisah dan bertahap dan RUU dapat diajukan baik oleh DPR maupun oleh DPD.

Nantinya, DPR dan DPD membahas sendiri-sendiri, dengan kemungkinan perundingan melalui panitia bersama dan kemudian Presiden diberi hak untuk menyatakan penolakan politiknya dalam proses pengesahan oleh Presiden. Dengan adanya atribusi kewenangan konstitusional tersebut maka akan membentuk sistem bikameral yang ideal, dikarenakan adanya integrasi antara *likely bicameralism* dengan *strong bicameralism*.

⁴⁵ Ruliah (n 12) 393.

⁴⁶ Ruliah (n 12).

⁴⁷ Ruliah (n 12).

⁴⁸ Ruliah (n 12).

DAFTAR REFERENSI**Buku**

- Akbar P, *Lembaga-lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945* (Sinar Grafika 2013).
- Anam MK (tjm), *Monstesquieu; The Spirit of Laws* (Nusa Media 2007).
- Asshiddiqie J, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (ed. 2 cet. 3, Sinar Grafika 2016).
- Budiardjo M, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (cet. 4, Gramedia 2009).
- Huda N, *Hukum Tata Negara Indonesia* (ed. revisi, Raja Grafindo Persada 2010).
- Kusnardi M dan Ibrahim H, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (cet. 7, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI 1988).
- Loulembah MI, *Bikameral Bukan Federal* (Artikel DPD dan Perwakilan Politik Daerah Kelompok DPD di MPR RI 2006).
- Mahendra YI, *Dinamika Tata Negara Indonesia* (Gema Insani 1996).
- Mahfud MD M, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (cet. 2, Rineka Cipta 2000).
- Mahfud MD M, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (cet. 3, Rajawali Press 2013).
- Safa'at MA, *Parlemen Bikameral* (UB Press 2010).
- Sartori G, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (ed. 2, University Press 1997).
- Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan* (ed.2, Liberty 1990).
- Suny I, *Pembagian Kekuasaan Negara* (cet. 4, Jakarta Aksara Baru 1985).
- Thaib D, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional* (Total Media 2009).
- Yusdiansyah E, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum* (Lubuk Agung 2010).

Jurnal

- Idami Z, 'Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Setelah Adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012' (2014) 16 (2) Kanun Jurnal Ilmu Hukum.
- Julpikar, 'Wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Bidang Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia' (2016) 1 (2) Edu Tech.
- Manan F, 'Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia' (2015) 1 (1) Jurnal Ilmu Pemerintahan.
- Masnur M, 'Analisis Konstetasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya' (2008) 1 (15) Jurnal Hukum.
- Ruliah, 'Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem dalam Ketatanegaraan di Indonesia' (2018) 2 (1) Holrev.
- Toding A, 'DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Permusnahan Versus Penguatan' (2017) 14(2) Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi.
- Widodo W, 'Peran dan Fungsi DPD dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral yang Efektif melalui Amandemen' (2014) 1 (2) Jurnal Pembaharuan Hukum.

Makalah Seminar

MD Moh. Mahfud, 'Implementasi Ketatanegaraan Saat Ini dan Implikasinya Terhadap Masa Depan Bangsa' (Makalah disampaikan dalam Pekan Konstitusi UUD 1945, Amandemen, dan Masa Depan Bangsa yang diselenggarakan DPD bekerjasama dengan ICIS, Jakarta, Jumat, 3 Februari 2012).

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 92/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi, 17 September 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 79/PUU-XII/2014, Mahkamah Konstitusi, 20 Agustus 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan 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.

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 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.