



Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Muh. Khaerul Anas¹², A. Muin Fahmal¹, Nurul Qamar¹

¹ Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia.

² Koresponden Penulis, E-mail: muh.khaerulanas@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan penelitian menganalisis Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan doktrinal yang bersifat normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara tidak sesuai dengan gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem perwakilan bicameral. Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara tidak memiliki atau tidak mempunyai wewenang mandiri berkaitan dengan pengambilan keputusan politik dalam menjalankan fungsi legislasi. (2) berdasarkan pasal 2 ayat (1) yang berbunyi "majelis permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota dewan perwakilan rakyat dan anggota dewan perwakilan daerah yg dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang undang" hubungan anatara DPD, DPR dan MPR merupakan hubungan struktural yang berkaitan dengan kedudukan anggota DPD dan DPR sebagai Anggota MPR.

Kata Kunci: Kedudukan; Dewan Perwakilan Daerah;

ABSTRACT

The research objective is to analyze the position of the Regional Representative Council in the Indonesian State Administration System. This research is a legal research that uses a normative doctrinal approach. The results of this study indicate that the Regional Representative Council which is a regional representative institution that is domiciled as a state institution is not in accordance with the idea of forming a Regional Representative Council in a bicameral representative system. The Regional Representative Council as a state institution does not have or does not have independent authority regarding political decision making in carrying out its legislative function. (2) based on article 2 paragraph (1) which reads "the people's deliberative assembly consists of members of the people's representative council and members of the regional representative council who are elected through general elections and further regulated by law" the relationship between the DPD, DPR and MPR is a structural relationship. relating to the position of members of the DPD and DPR as members of the MPR.

Keywords: Position; Regional Representative Council;

PENDAHULUAN

Proses pembentukan Dewan Perwakilan Daerah awalnya adalah untuk merubah struktur parlemen menjadi dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan diterapkan sistem ini diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan seluruh rakyat, dari kepentingan yang hanya bersifat daerah sampai yang sifatnya umum (Adriyan, 2018). Perlunya perubahan itu didasari substansi DPD sebagai representasi penduduk dalam satu wilayah atau ruang yang akan mewakili kepentingan-kepentingan daerah dalam sistem parlemen (*bicameral*) yang mewakili daerah pemilihan secara langsung. Pendapat Juniarto terhadap *bicameral* adalah, dengan adanya kamar lain maka, akan dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang mungkin atau hendak dilakukan oleh badan perwakilan yang terdiri dari satu kamar saja dan oleh karenanya merasa berkuasa tunggal. Untuk mencegah itu harus ada kamar yang lain. Seperti dikatakan oleh Sartori: Menyerahkan seluruh kekuasaan legislatif hanya pada satu badan tidak hanya berbahaya tetapi juga tidak bijaksana, dua mata lebih baik daripada satu mata dan kehati-hatian membutuhkan adanya proses pengambilan keputusan yang dikontrol dan dibatasi. Hal ini untuk mendorong adanya kekuatan politik penyeimbang dalam parlemen agar kekuasaan legislatif tidak terkonsentrasikan pada satu lembaga. Persoalannya bukan pada tubuh DPR itu sendiri, tapi memang keberadaan DPD dalam legislatif akan menjadi kekuatan penyeimbang yang penting. Adanya DPD yang berkedudukan setara, walaupun mungkin akan di desain dengan fokus wewenang yang berbeda. Memberikan mitra DPR untuk membahas segala keputusan yang akan diambilnya. Dengan begitu, segala keputusan yang diambil oleh legislatif telah melalui pertimbangan yang lebih baik. Apalagi sifat kelembagaan yang berbeda yang disebabkan oleh asal muasal anggotanya akan menyebabkan adanya perbedaan pandangan, yang pada gilirannya akan membuat keputusan lebih seksama untuk dipertimbangkan. Dengan kata lain, adanya DPD yang setara adalah juga suatu model pembatasan kekuasaan (Widodo, 2014).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk untuk lebih mengembangkan demokrasi di Indonesia dan untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Kurnia & Budiharto, 2015). Kekuasaan menurut Rousseau adalah masyarakat tidak menyerahkan kekuasaan secara langsung kepada penguasa, sedangkan kedaulatannya tidak bisa diserahkan kepada siapa saja. Ini berarti kekuasaan itu merupakan keterwakilan dari yang diwakilinya. Sedangkan sifat penguasa hanyalah merupakan wakil dari rakyat. Dengan ini rakyat yang terwakili tidak bisa ikut dalam membahas undang-undang, hanya orang yang mewakililah yang membuat Undang-Undang atas dasar kehendak dari terwakili (Airlangga, 2019). Dalam hal ini diharapkan kekuasaan antara organ yang satu dengan organ yang lainnya tidak ada hubungan sama sekali, dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai terjadi bahwa suatu organ yang telah memegang satu jenis kekuasaan, itu memegang pula kekuasaan yang lain. Organ pelaksana dalam suatu negara biasanya merupakan sebuah sistem, atau juga sering disebut sebagai pemerintahan negara. Pengertian sistem sendiri adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian (sub sistem) yaitu mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu yang menimbulkan ketergantungan antara bagian-bagian yang

akibatnya jika salah satu bagian tidak dapat bekerja dengan baik akan mempengaruhi sistem kerja secara keseluruhan.

Di dalam pemilihan umum yang dipilih adalah anggota DPR dan DPD, bukan anggota MPR. Adapun perwakilan akan dipergunakan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Jean Bodin dan Jellinek berpendapat bahwa sifat kedaulatan adalah tunggal dan asli. Dikatakan tunggal bahwa di dalam daerah hukum tiada kekuasaan lain yang menyamai atau melebihi, sedangkan asli adalah kekuasaan tersebut tidak diturunkan oleh kekuasaan yang lain yang tidak berasal dari negara itu sendiri (Arifin, 2019).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti (perubahan ketiga UUD NRI 1945 Pasal 22D ayat (3)). Selain itu, anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang (perubahan ketiga UUD NRI 1945 Pasal 22D ayat (4)) (Nirahua, 2011). Artinya, DPR dan Presiden bisa mengatur pemberhentian anggota DPD. Jelas sekali, apabila DPR dan Presiden berasal dari kalangan partai politik (perubahan ketiga UUD NRI 1945 Pasal 6A ayat (2) dan 22E ayat (3)), peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (perubahan ketiga UUD NRI 1945 Pasal 22E ayat (4)). Ketiadaan hak legislasi DPD menyebabkan kepentingan parpol bisa mengatur susunan, kedudukan, dan pemberhentian anggota DPD.

Dikatakan, pada perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 Pasal 7C, DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Padahal, dalam proses pemberhentian selanjutnya tegas-tegas melibatkan unsur DPD dalam penyelenggaraan sidang istimewa oleh MPR. Akibatnya, tak ada jaminan bagi DPD untuk bisa mempertahankan diri dari keganasan lembaga kepresidenan bila sewaktu-waktu terancam dibubarkan karena perangkat perlindungannya tidak ikut mengalami perubahan lewat konstitusi. Pasal 11 ayat (2) perubahan ketiga, sistem perwakilan ditampilkan dalam pasal itu yang hanya melibatkan Presiden dan DPR tanpa keterlibatan DPD untuk sebuah pernyataan perang, damai, dan perjanjian internasional (Thaib, 2003). Seharusnya, DPD yang juga memiliki tingkat legitimasi yang sama dengan DPR, juga memiliki hak dan kewenangan tak berbeda untuk terlibat pengambilan keputusan sekrusial itu. Karena, ketika perang dinyatakan oleh seorang presiden, masyarakat sipil ditingkat lokal pasti akan mendapatkan akibatnya.

Keterlibatan DPD hanya terbatas pada usulan pembentukan, itupun dibatasi hanya pada ranah-ranah tertentu yang tingkat signifikasinya tidak sama seperti tercantum dalam perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 Pasal 22D ayat (1) dan (2) yang meliputi otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pemekaran atau penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan perimbangan keuangan pusat dengan daerah (Tinambunan & Prasetyo, 2019). Terlebih, tuntutan otonomi daerah membawa dampak pada ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara lebih luas dan kompetitif. Hal tersebut penting karena sentralisasi kekuasaan bukan sekadar tidak relevan lagi dengan perkembangan dinamika masyarakat, tetapi akan memunculkan reaksi ketidakpuasan dari masyarakat di daerah dalam bentuk etnonasionalisme hingga bermanifes dalam wujud gerakan separatis. Untuk itu, perluasan peran DPD bukan saja menjadi penting untuk segera diterapkan melalui amandemen konstitusi, tetapi

juga mendesak. Maka akan menimbulkan ketidakpuasan rakyat kepada MPR karena tidak mampu memahami kebutuhan masyarakatnya sendiri.

Berdasar Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, dalam hal keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU tertentu ditetapkan hanya pada awal pembicaraan tingkat pertama di DPR. Proses selanjutnya tidak dilibatkan. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak bisa berperan optimal dalam proses legislasi. Meski, pada RUU tertentu yang menjadi bidangnya. Bahkan, Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang hanya mengatur kewenangan DPR dan pemerintah dalam prolegnas (program legislasi nasional) tanpa keterlibatan DPD (Golap, 2017).

Upaya perubahan ketiga Pasal 22D, DPD) saat ini yang harus disempurnakan adalah konstitusi secara komprehensif menyangkut hal penting lain. Penguatan peran DPD jangan dilihat sebagai ancaman bagi DPR. Di harapkan DPR dan DPD harus sama kuat antara tugas, wewenang, dan kedudukannya. Sehingga perlu diatur mengenai semua hal yang berkaitan dengan kedudukan DPD dan DPR (Pasaribu, 2010). Hanya, untuk urusan DPD yang terkait otonomi daerah, sumber daya alam, dan hubungan pusat daerah, DPD harus mempunyai kewenangan legislasi sampai penetapan. Itu pun dilakukan bersama DPR. Meski demikian, beberapa pasal mengenai kewenangan DPD tetap membutuhkan perhatian serius dari masyarakat. Keberadaan DPD tak lebih sebagai aksesoris demokrasi dalam sistem perwakilan, mesti dicermati agar benar-benar tidak terjadi. Karena itu, pasal-pasal yang melibatkan wewenang DPD harus ditelusuri secara matang. Setidaknya, usaha untuk menciptakan perimbangan melalui keberadaan DPD sebagai salah satu unsur badan legislatif akan jauh lebih rasional untuk membentuk sistem pemerintahan presidensial yang stabil bila posisi kewenangan DPD tidak jauh berbeda dari DPR.

Keberadaan DPD sejatinya merupakan perangkat kenegaraan yang menyeimbangkan peran dan fungsi DPR. Pilihan untuk menegaskan sistem parlemen dua kamar (Bikameral) diasumsikan sebagai bagian dari pembenahan tata politik yang berpegang pada konsepsi sistem demokrasi, dimana perwakilan populasi lewat saluran partai politik harus juga diikuti dengan perwakilan wilayah (Sucipto, 2020). Yang proses dan pemilihannya sama dengan proses pemilihan perwakilan populasi. Substansi yang membedakannya hanyalah pada calon perseorangan dari perwakilan wilayah haruslah bukan anggota atau kader dari suatu partai politik, dengan terlebih dahulu mendapatkan dukungan dari populasi di wilayah tersebut yang diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (Rauf, Bunga & Djanggih, 2018). Oleh sebab itu, perbaikan sistem ketatanegaraan dalam hal ini komposisi keanggotaan diparlemen menjadi sesuatu yang bersifat urgen. Mengingat bahwa komposisi keanggotaan diparlemen setidaknya mewakili dua hal: pertama, perwakilan populasi yang termanifestasi dalam calon-calon dari partai politik yang akan duduk di DPR. Kedua, perwakilan kewilayahan yang termanifestasi pada calon-calon independen perseorangan yang akan duduk di DPD.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan doktrinal yang bersifat normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan pendekatan pada norma atau substansi hukum, asas hukum, teori hukum, dalil-dalil hukum dan perbandingan hukum. Dalam hubungan inorientasi penelitian hukum normatif adalah *law in books*, yakni mengamati realitas hukum dalam berbagai norma atau kaidah-kaidah hukum yang telah terbentuk. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah sebenarnya kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam parlemen di Indonesia, karena Dewan Perwakilan Daerah masuk dalam sistem kamar legislatif, namun kewenangan legislasinya sangat dibatasi.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1999 telah menyebabkan banyak perubahan di negeri ini, tidak terkecuali terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan kita. Setiap gagasan dan perubahan tersebut sudah dituangkan dalam amandemen pertama sampai keempat dari UUD NRI Tahun 1945. Apabila dilihat ke belakang, setidaknya ada empat gagasan fundamental berkaitan dengan proses amandemen di atas, yaitu pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). kedua, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan presiden secara langsung, dan keempat, gagasan pembentukan DPD yang akan melengkapi keberadaan DPR.

Kelahiran DPD sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan penyaluran kepentingan antara kedua level pemerintahan tersebut. Dalam hal ini, DPD juga diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu membantu untuk mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan jaminan keutuhan integritas wilayah negara. Meskipun pada kenyataan peran dan keberadaan DPD dalam penyelenggaraan hubungan pemerintah daerah dan pusat serta representasinya sebagai wakil daerah belum mampu menjawab tantangan tersebut secara maksimal.

Menurut Jimly Asshidiqie lembaga negara dapat diartikan dalam beberapa pengertian. Pertama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying*; Kedua, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law creating* atau *law applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; Ketiga, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law applying* dalam kerangka struktur dan system kenegaraan atau pemerintahan; Keempat, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang Undang

Dasar, Undang Undang, atau oleh peraturan yang lebih rendah; dan Kelima, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di pusat yang pembentukannya ditentukan dan diatur oleh UUD NRI Tahun 1945, atau disebut sebagai lembaga tinggi negara (Sukmariningsih, 2014). Dengan menggunakan konsep-konsep diatas, maka DPD dalam kedudukannya merupakan lembaga negara yang dikategorikan sebagai Constitutional organ, karena pengaturan dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD NRI Tahun 1945.

Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan adopsi model Senat di Amerika Serikat. Sesuai model senat, anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah wakil rakyat daerah dan bukan wakil pemerintah daerah. Tidak ada keterikatan legal formal antara anggota Dewan Perwakilan Daerah dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Model semacam ini memberikan kebebasan kepada anggota DPD untuk mengartikulasikan dan menyampaikan kepentingan rakyat di daerahnya.

Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik. Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (political representation), sedangkan anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip regional representation dari tiap-tiap daerah provinsi. Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.

Untuk memahami kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan yang bersifat bikameral atau tidak, maka dapat dilihat dari hubungan konstitusional kedudukan DPD dengan MPR termasuk di dalamnya pula hubungan antara DPD dengan DPR. Hubungan konstitusional antara kedudukan DPD dengan MPR dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Hubungan antara DPD dan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) merupakan hubungan struktural dimana pengaturannya berkaitan dengan kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR. Pengaturan ini memiliki makna konstitusional bahwa DPD memiliki peran yang sama dengan DPR dalam melaksanakan wewenang MPR. Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), serta Pasal 37 nampak adanya sinkronisasi antara DPD dan DPR dalam menjalankan wewenang MPR.

Beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang pengaturannya tidak konsisten dan hubungan yang tidak sinkron dengan kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) di antaranya, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2). Dalam Pasal 7A, diatur bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR serta dalam Pasal 7B yang mengatur prosedur usul pemberhentian Presiden dan Wakil oleh DPR melalui

MPR dan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) mengatur sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden dihadapan MPR atau DPR.

Berdasarkan pengaturan konstitusional yang berkaitan kedudukan DPD menurut UUD NRI Tahun 1945, dimana tidak adanya sinkronisasi antara pengaturan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, nampak bahwa DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD dan sistem perwakilan bikameral. Gagasan pembentukan DPD pada hakikatnya untuk memperkuat integrasi bangsa. Alasan keberadaan DPD yang dimaksudkan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dalam konteks perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah-daerah sekaligus merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan pemberdayaan daerah dan masyarakat yang ada di seluruh wilayah Indonesia.

Didalam tujuan bernegara, keberadaan sebuah negara ialah tercapainya kemaslahatan dan terwujudnya kebahagiaan secara kolektif dan seluruh rakyat yang bernaung di atas tanah dibawah perlindungan negara melalui adanya bentuk jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara yang menjadi fondasi terbentuknya sebuah negara yang ideal. Keberadaan alat negara serta kekuasaan semata-mata dimaksudkan untuk mewujudkan agenda utama tersebut. Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan daerah sejatinya merupakan representasi dari rakyat daerah. Dasar pikir yang melahirkan gagasan terbentuknya DPD juga adalah untuk memberikan *check and balances* dalam sistem parlemen Indonesia agar melahirkan suatu peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kebutuhan rakyat. Ini sejalan dengan tujuan negara yang ingin mewujudkan kebahagiaan seluruh rakyat yang bernaung di atas tanah dibawah perlindungan negara melalui adanya bentuk jaminan dan perlindungan atas hak-hak warga negara. Ketika DPD sebagai *Constitutional organ* dikebiri hak-hak konstitusionalnya dengan dibatasi fungsinya sebagai lembaga legislatif yang terjadi adalah kontrol terhadap produk perundang-undangan menjadi tidak maksimal. Sebenarnya pula peran DPD sangat strategis, ketika fungsi DPD diperkuat maka pemerintah pusat akan memiliki rekan kerja yang seimbang dalam hal penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Gagasan pembentukan DPD pun merupakan bagian dari reformasi struktur parlemen Indonesia. Oleh Jimly Asshiddiqie, semula, reformasi struktur parlemen Indonesia yang disarankan oleh banyak kalangan ahli hukum dan politik supaya dikembangkan menurut sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti kedua kamar dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Untuk itu masing-masing kamar diusulkan, dilengkapi dengan hak veto. Usulan semacam ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang cenderung luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal. Namun demikian, Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 hasil Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001 justru mengadopsi gagasan parlemen bikameral yang bersifat soft. Kedua kamar dewan perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap DPR, sedangkan kewenangan DPD hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.

Kedudukan DPD sebagaimana telah dikemukakan di atas, pada hakikatnya tidak sesuai dengan gagasan pembentukan DPD dalam proses reformasi struktur parlemen Indonesia. DPD sebagai lembaga negara tidak memiliki atau wewenang mandiri berkaitan dengan pengambilan keputusan politik dalam menjalankan fungsi legislasi. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dengan adanya lembaga baru DPD dalam struktur MPR, maka pengaturan tersebut menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Tetapi pengaturan dalam Pasal 2 ayat (1) ini tidak memberikan ketegasan terhadap pemberlakuan sistem perwakilan dua kamar, dimana MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

Berbicara mengenai kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan, hal ini tidak mungkin dilepaskan dari konsepsi demokrasi. Dalam konsepsi demokrasi terkandung asas dasar, yakni kedaulatan rakyat menentukan jalannya pemerintahan. Perwujudan asas ini dalam kehidupan pemerintahan sehari-hari tergambar dari keikutsertaan rakyat memutuskan kebijakan-kebijakan pemerintahan. DPD selaku lembaga perwakilan daerah yang memiliki karakter keterwakilan berdasarkan daerah-daerah pada hakikatnya memiliki karakter keterwakilan yang lebih luas dari DPR, karena dimensi keterwakilannya berdasarkan seluruh rakyat yang terdapat pada daerah-daerah tersebut. Untuk itu, pengaturan kedudukan DPD yang merupakan lembaga perwakilan daerah dan berkedudukan sebagai lembaga negara, sebagai perwujudan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, hendaknya merupakan dasar perumusan kedudukan DPD.

Pada dasarnya DPD sengaja didesain atau hampir atau memang hendak menyerupai DPR. Sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 amandemen bahwa DPD merupakan representasi langsung rakyat di daerah yang menjadi konstituen perwakilannya. Tugas dan tanggung jawab DPD berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah beserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Dalam hal ini, sebenarnya peran DPD sangat strategis, karena dengan begitu pemerintah pusat sebenarnya mempunyai rekan kerja yang seimbang dalam hal penyelenggaraan hubungan pemerintah pusat dan daerah.

Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dan kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan representasi politik (*political representation*) sedangkan DPD merupakan representasi teritorial atau regional (*regional representation*) Meskipun pada kenyataannya, ide dasar pembentukan tersebut tidak terealisasi sebab dalam UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan membuat undang-undang dan hanya mempunyai kewenangan pengawasan khusus dalam bidang otonomi daerah. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, atau disebut sebagai *co-legislator*. Dalam hal ini, DPD dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.

Mengenai peran dan kedudukan strategis tersebut, Hamdan Zoelva juga menyatakan bahwa pembentukan DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru, adalah dalam

rangka memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah. Pembentukan ini diharapkan akan lebih memperkuat integrasi nasional serta semakin menguatnya perasaan kebersamaan sebagai sebuah bangsa yang terdiri dari daerah-daerah. Namun, peran dan kedudukan DPD sebagai lembaga parlemen juga sangat terbatas, sebagaimana diungkapkan oleh Hamdan Zoelva bahwa penentuan jumlah anggota DPR, mengandung makna bahwa DPD ini walaupun kedudukan sama dengan DPR dalam struktur ketatanegaraan merupakan lembaga perwakilan yang bersifat komplementer yang mengakomodasi perwakilan daerah-daerah dalam tingkat nasional.

Secara sederhana, berdasarkan pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, dapat dikatakan bahwa peran dan kewenangan DPD hanya sebatas pengusulan RUU yang terkait dengan otonomi daerah, pengawasan khusus untuk bidang otonomi daerah, serta turut dalam pembahasan RUU yang terkait dengan otonomi daerah namun hanya ketika RUU tersebut belum dibahas bersama oleh DPR dan Pemerintah atau hanya sampai pada rapat pembahasan tingkat I di DPR. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa sebenarnya secara kelembagaan DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif.

B. Hubungan Antara DPD, DPR Dan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sebagaimana dikemukakan diatas bahwa hubungan antara DPD, MPR dan DPR sangat erat. Di dalam dimensi kekuasaan dapat dinyatakan bahwa ketiga lembaga itu berbagi kekuasaan dalam bidang legislatif sebagai bagian dari upaya untuk lebih mengakomodasikan aspirasi rakyat di Indonesia. Untuk pemahaman keberadaan DPD, rujukan substansinya adalah ketika dilakukan perubahan fundamental di dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yaitu mekanisme baru dalam menentukan kepemimpinan nasional melalui pemilihan presiden secara langsung dan pembentukan DPD yang merupakan lembaga negara bersama-sama DPR. Kedua lembaga ini bergabung dalam MPR.

Amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 membawa konsekuensi pada perubahan rumusan UUD NRI Tahun 1945 yang secara mendasar telah mengubah struktur parlemen Indonesia. Dalam bingkai teoritis, sebelum dilakukan amandemen tersebut sistem parlemen Indonesia dapat dikualifikasikan sebagai mekanisme parlemen dengan sistem parlemen satu kamar (*unicameral system*). Namun ada juga yang menyebut sistem parlemen Indonesia sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 itu dengan sebutan satu setengah kamar. Sebutan yang memang kurang jamak, dimaksudkan untuk menyebut kamar pertama adalah DPR, sedangkan yang setengah itu adalah MPR yang tidak berfungsi secara langsung sebagai mekanisme perwakilan rakyat karena tidak seluruh anggotanya diangkat dan kekuasaannya yang tidak murni di bidang legislative. Namun ada pula yang berangkat dari kekuasaan yang bersumber dari kedudukan MPR sebagai suatu lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar, sebagai kualifikasi sistem parlemen dua kamar (*Bicameral System*). Dengan kekuatannya ini di dalam kinerja sebagai aplikasi kekuasaan yang dimiliki

MPR telah memperkuat proses penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan sistem “*check and balances*” terutama ketika berhadapan dengan kekuasaan eksekutif. Majelis Permusyawaratan Rakyat dipandang sebagai parlemen karena konkretnya bukan eksekutif apalagi lembaga yudikatif. Namun bukan berarti kalau tidak masuk keduanya lantas begitu saja sebagai lembaga legislatif. Mengingat pada kekuasaannya (kendatipun terbatas) pada bidang peraturan perundangan, MPR dikualifikasikan sebagai lembaga legislative.

Di dalam perspektif penjabaran dari UUD NRI Tahun 1945, kiranya perlu dipahami karakter keanggotaan, kedudukan, tugas dan wewenang MPR dan DPR dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen yang dalam jabaran berikutnya diatur dalam aturan pelaksanaan yaitu Undang-Undang. Dalam beberapa kali pergantian materi Undang-Undang itu tetap sama yaitu tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tentang susunan keanggotaan, kedudukan, Tugas dan Wewenang MPR, DPR, dan DPD serta pemilihan Anggota DPRD. Substansi yang kiranya berubah secara mendasar adalah bahwa di dalam hubungannya dengan MPR, susunan dan keanggotaan MPR itu terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Sebelumnya anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Golongan dan Utusan Daerah diangkat berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Adapun kedudukan MPR pada masa lalu adalah sebagai lembaga tertinggi negara (Vide Tap No: XX/MPRS/1966) bahkan sebagai penjelmaan rakyat yang sifatnya *superbody*. Lembaga negara lainnya (disebut sebagai lembaga tinggi negara berada di bawahnya). Tetapi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 kedudukan MPR adalah merupakan Lembaga Permusyawaratan Rakyat dalam arti sebagai lembaga negara biasa yang secara fungsional bersama dengan lembaga negara lainnya merefleksikan kekuasaan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Sekaitan dengan DPR maka susunan dan keanggotaan DPR itu terdiri atas anggota Partai Politik peserta Pemilu yang dipilih berdasarkan hasil dari Pemilu yang diselenggarakan secara periodik dengan mengacu pada substansi dan prinsip kedaulatan rakyat. Ditentukan dalam mekanisme keanggotaan DPR bahwa jumlah seluruh anggota DPR itu adalah 550 orang. Penetapan jumlah ini didasarkan mekanisme perhitungan kepadatan penduduk dan keterwakilan wilayah dengan ketentuan bahwa tiap Kabupaten/Kota mempunyai wakil di DPR.

Dinyatakan juga bahwa sehubungan keberadaan DPR, kedudukan DPR adalah sebagai lembaga negara yang kekuasaannya sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berbeda dengan MPR sebagai lembaga permusyawaratan. Dengan kekuasaannya itu, DPR berfungsi sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk menyusun anggaran. Jabaran dalam kekuasaan dalam bidang anggaran ini meliputi aspek penyusunan dan selanjutnya menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Normatifnya kekuasaan ini dikerjakan bersama Presiden yang nantinya melaksanakan APBN tersebut sebagai konsekuensi kedudukan Presiden sebagai kepala eksekutif. Sementara ini penyusunan APBN dinyatakan senantiasa memperhatikan pertimbangan DPD yang secara riil mengetahui bagaimana keadaan sebenarnya di daerah dari mana mereka menjadi wakil daerah. Hal ini juga dimaksudkan agar upaya peningkatan kesejahteraan

rakyat berangkat dari kondisi riil di daerah yang kebutuhan serta orientasinya secara teknis belum tentu sama.

Berdasarkan paparan di atas, ada sentuhan atau kebersamaan yang merupakan tugas dan wewenang DPR dan juga merefleksikan kekuasaan tersebut yang secara khusus berhubungan dengan kekuasaan DPD. Tugas dan wewenang dimaksud adalah:

- a. Menerima dan membahas usulan Rancangan Undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- b. Memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan undang-Undang APBN dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
- c. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan mempertimbangkan pertimbangan DPD;
- d. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi Daerah, Pembentukan, Pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Dalam bingkai teoritik, sebenarnya sistem perwakilan yang diaplikasikan dengan parlemen dengan sistem dua kamar pada umumnya digunakan dalam bentuk negara federal. Keberadaan parlemen dengan sistem dua kamar ini tujuannya tidak lain adalah dalam kerangka memberikan keseimbangan kepentingan antara kepentingan “negara bagian” dengan kepentingan pemerintahan federal sebagai representasi Pemerintah Pusat. Keseimbangan ini diperlukan pada satu sisi untuk menjaga eksistensi Negara bagian sementara pada sisi lain untuk menjaga bentuk negara serikat sebagai induk dari negara bagian (federasi). Implementasi dari sistem perwakilan dengan dua kamar dalam sistem pemerintahan parlementer, umumnya didasarkan atas pertimbangan teknis, yaitu keseimbangan antar lembaga dengan khususnya lembaga perwakilan agar tidak menjadi *superbody* sebagai akibat dari kekuasaan yang menumpuk pada satu kamar saja. Juga untuk lebih memberikan makna efektifitas dan efisiensi di dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan negara. Hal ini pada satu sisi memang dapat dipandang sebagai kinerja yang kurang efektif namun pada sisi lain memberikan jaminan terhadap kualitas produk yang dibuat sebagai akibat dari seleksi yang lebih ketat atas produk kebijakan tersebut.

Seiring dengan dinamika perkembangan sistem ketatanegaraan, sistem dua kamar ini tidak saja dibutuhkan dalam negara federal. Dalam rangka tuntutan desentralisasi yang semakin besar, pada sistem Negara Kesatuan pun juga muncul tuntutan untuk diaplikasikannya sistem dua kamar ini karena dinilai mampu menjembatani kepentingan rakyat di daerah secara lebih konkret dan optimal. Hal ini menjadi tuntutan seiring pula dengan mengemukanya paradigma Hak Asasi Manusia yang menghendaki lebih banyak dan lebih besarnya akomodasi individual di dalam sistem pergaulan bersama dan parlemen dengan sistem dua kamar dipandang mampu merepresentasikan itu jika dibandingkan dengan sistem satu kamar yang lebih bersifat satu arah,

KESIMPULAN

1. Dewan Perwakilan Daerah merupakan Lembaga Negara permanen Konstitusional, sebab DPD disebutkan dengan jelas keberadaannya di dalam UUD NRI Tahun 1945, namun kedudukan jika ditinjau dari kewenangannya merupakan lembaga negara penunjang. Hal ini disebabkan karena DPD tidak menjalankan fungsi utama sebagai lembaga legislatif (pembuat undang-undang) yang sepenuhnya diambil alih oleh DPR. Dikarenakan terdapat beberapa ketimpangan antara fungsi dan wewenang antara DPR dan DPD, maka diperlukan beberapa langkah atau proses dalam parlemen untuk meningkatkan dan memperkuat kedudukan serta efektifitas kinerja dari DPD. Dalam Lembaga Perwakilan Rakyat Indonesia harus ada perubahan radikal terhadap fungsi legislasi yaitu dengan tidak lagi membatasi DPD seperti saat ini. Kalau ini dilakukan, gagasan menciptakan kamar kedua di lembaga perwakilan rakyat guna mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan dapat diwujudkan sehingga dapat mengartikulasikan kepentingan politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional terutama dalam membuat undang-undang yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah, guna membangun prinsip *check and balances*.
2. Sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral dengan ciri khas bikameral sedang (*medium strength bikameralism*) dan pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 melahirkan pola hubungan baru antara MPR dan DPR, dengan DPD yakni pertama pola hubungan antara MPR dengan DPR merupakan pola hubungan yang diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kedua, pola hubungan antara MPR dengan DPD pada hakekatnya MPR merupakan majelis persidangan bersama antara DPR dan DPD tatkala putusan-putusan harus diambil oleh anggota parlemen Indonesia sebagai anggota MPR. Ketiga, Pola hubungan antara DPR dengan DPD pada dasarnya DPD dapat mengajukan dan ikut membahas RUU. DPD dapat mengajukan usul, ikut dalam pembahasan (yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu), memberikan pertimbangan, melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu ke DPR

SARAN

1. Mengingat daerah dan kepentingan daerah sangat penting dalam konstelasi kepentingan politik nasional saat ini, sebaiknya lembaga perwakilan daerah ini diperkuat secara optimal di parlemen Indonesia, mengingat perwakilan daerah di parlemen masih sangat dibutuhkan di Indonesia, terutama masalah-masalah pengawasan dan legislasi yang berkaitan dengan kepentingan daerah di tingkat pusat. Selain itu pula, mekanisme *checks and balances* akan lebih sempurna dengan memberikan fungsi yang setara dengan DPR di parlemen.
2. Kedudukan DPD (dalam konstitusi saat ini) yang kurang kuat dan hanya mempunyai hak usul saja, lebih memperhatikan kepentingan daerah agar usul DPD yang menguntungkan daerah dan tidak merugikan kepentingan nasional dapat ditindaklanjuti. Demikian pula dengan fungsi pertimbangan dan

- pengawasan DPD, untuk lebih diperhatikan terutama yang bermanfaat untuk kepentingan bangsa dan negara.
3. Sebenarnya DPD lebih mempunyai nilai politis yang demokratis/lebih mempunyai legitimasi demokratis dari pada DPR. Peran politiknya DPD secara teori, bukan hanya menjadi “bawahan” DPR sehingga kurang kreatif dalam menyempurnakan fungsi kelembagaan secara politik sebagai kamar kedua.
 4. Sebaiknya dalam Amandemen Undang-Undang Dasar di masa depan, Harus ada ketegasan terkait sistem perwakilan yang dianut di Indonesia yakni bikameral murni dengan cara sama-sama diperkuat kewenangan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan di Indonesia. Idealnya pola hubungan antara MPR dengan DPR dan DPD merupakan pola hubungan yang saling mengimbangi demi menciptakan *check and balances* antar lembaga perwakilan di Indonesia.
 5. Agar kiranya dalam silabus materi perkuliahan Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, materi tentang perbandingan hukum secara universal dan secara khusus perbandingan hukum tata negara semakin di perkaya kembali. Hal ini sangat menunjang perkembangan dan penambahan suplemen keilmuan serta memancing pemikiran yang kritis tentang sistem hukum secara komprehensif. Sebagaimana menjadi salah satu nilai positif dalam studi perbandingan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Airlangga, S. P. (2019). Hakikat Penguasa Dalam Negara Hukum Demokratis. *Cepalo*, 3(1), 1-10.
- Andriyan, D. N. (2018). Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori Bicameralisme. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 1(1), 79-94.
- Arifin, M. Z. (2019). Suatu Pandangan Tentang Eksistensi Dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Thengkyang*, 1(1), 1-15.
- Golap, M. (2017). Eksistensi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial*, 2(2), 50-67.
- Kurnia, F. H., & Budiharto, B. (2015). Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Dalam Sistem Ketatanegaraan RI (Pasca Amandemen UUD 1945). *Varia Justicia*, 11(2), 115-132.
- Nirahua, S. E. (2011). Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(4), 585-603.
- Pasaribu, P. (2010). Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2(2), 46-57.
- Rauf, M. A. A., Bunga, M., & Djanggih, H. (2018). Hak Recall Partai Politik Terhadap Status Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 7(4), 443-455.
- Sucipto, F. (2020). Analisis Peran dan Fungsi DPR/DPRD Sebagai Legislator ditinjau dari Perspektif Filsafat Hukum. *Jurnal Panorama Hukum*, 5(2), 150-158.

- Sukmariningsih, R. M. (2014). Penataan Lembaga Negara Mandiri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 26(2), 194-204.
- Thaib, D. (2003). Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945). *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 10(23), 85-97.
- Tinambunan, H. S. R., & Prasetyo, D. E. (2019). Rekonstruksi Konstitusi Dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif. *Masalah-Masalah Hukum*, 48(3), 266-274.
- Widodo, W. (2014). Peran Dan Fungsi Dpd Ri Dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral Yang Efektif Melalui Amendemen UUD 1945 KE-5. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 1(2), 121-131