

MENYIMAK FUNGSI LEGISLASI DPD

SALMAN

Program Studi Hukum, STIH YPM

Email: salman@stihypm.ac.id

ABSTRACT

This writing is in the order of normative legal studies, with a study of the problems of the Legislation Function of the DPD. The root of the problem lies in strengthening and empowering legislative institutions, particularly the functions and authorities of the Regional Representative Council. The optimization of the DPD aims to provide more space for the ongoing regional autonomy, as well as to strengthen the Indonesian parliament as a representative of the people, so that the concept of people's sovereignty with the separation of legislative, executive and judicial powers runs more efficiently and effectively. DPD was born in the reform era, where the institutional structure of the State was changed according to the spirit of reform that was tempestuous at that time. Born after the amendment to the 1945 Constitution, the DPD is expected to balance the power of political parties in the DPR and as regional representatives in the national government. However, in reality this intention is not followed by the granting of authority that can make the DPD do much for the region it represents, the DPD only has the authority to discuss laws, not to be able to determine.

Keywords: *DPD, Representatives, Regions, Legislation, Parliament*

ABSTRAK

Penulisan ini berada pada tatanan kajian hukum normatif, dengan kajian permasalahan Fungsi Legislasi DPD. Akar permasalahan terletak pada penguatan dan pemberdayaan lembaga legislatif, khususnya fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Optimalisasi DPD bertujuan untuk lebih memberikan ruang pada otonomi daerah yang sedang berlangsung, disamping itu juga untuk memperkuat bangunan parlemen Indonesia sebagai perwakilan rakyat, agar supaya konsep kedaulatan rakyat dengan pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif berjalan lebih efisien dan efektif. DPD lahir pada era reformasi, di mana struktur kelembagaan Negara diubah sesuai semangat reformasi yang mengelola pada waktu itu. Lahir setelah amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, DPD diharapkan menjadi penyeimbang kekuatan partai politik yang ada di DPR dan sebagai wakil daerah di pemerintahan nasional. Namun padakenyataannya niat tersebut tidak diikuti dengan pemberian kewenangan yang bisa membuat DPD berbuat banyak untuk daerah yang diwakilinya, DPD hanya mempunyai kewenangan sebatas membahas undang-undang, belum bisa menetapkan.

Kata kunci: *DPD, Perwakilan, Daerah, Legislasi, Parlemen*

PENDAHULUAN

Setiap perhelatan Pemilu pasca Reformasi banyak kader-kader daerah yang mencalonkan diri sebagai senator di Dewan Perwakilan Daerah (DPD), hal ini terjadi karena posisi sebagai seorang pimpinan lembaga tinggi Negara tentunya sangat bergengsi. Terlepas dari hal tersebut, selayaknya lembaga tinggi Negara yang anggota-anggotanya dipilih langsung oleh rakyat DPD semestinya diberikan kewenangan yang berbanding lurus dengan proses yang membentuknya.

Sebagai negara yang konstitusional, Indonesia memisahkan kekuasaan negaranya menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan ini secara teoritis merupakan upaya agar terjaminnya hak-hak warga negara dan tidak ada pemerintahan yang absolut, karena kekuasaan yang absolut akan cenderung pada korup yang absolut pula. Di samping itu, penumpukan kekuasaan akan lebih bisa disalah gunakan untuk kepentingan kelompok, individu maupun sektarian lainnya demi tujuan masing-masing bukan demi kepentingan bersama.

Secara normatif dalam konstitusi Indonesia kekuasaan legislatif dipegang oleh DPR dan DPD secara bersama-sama, walaupun ada pembatasan kekuasaan legislatif yang dimiliki oleh DPD. Ketentuan mengenai kekuasaan legislatif diatur dalam UUD 1945 pada pasal 19, 20, 20A, 21, 22, 22A, 22B (struktur, kedudukan dan kewenangan DPR), serta 22C dan 22 D (struktur, kedudukan dan kewenangan DPD). Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden (pasal 4 sampai pasal 17) dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta dibantu oleh Komisi Yudisial (pasal 24, 24A, 24B, 24C dan pasal 25). Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, Indonesia secara normatif bisa dikatakan sebuah negara yang demokrasi konstitusional, karena telah dengan jelas memisahkan kekuasaan negara dalam konstitusinya. Begitu pula dengan pengakuan dan perlindungan HAM, hubungan antara negara dan warga negara juga telah diatur dalam UUD 1945.

Walaupun demikian, masih ada persoalan yakni belum efektifnya mekanisme *check and balances* antar ketiga cabang kekuasaan tersebut karena struktur DPR direkrut dari Partai Politik dan juga presiden dari partai politik, sehingga dikhawatirkan terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu tangan.

Sedangkan DPD sebagai lembaga baru yang diharapkan bisa memberikan suasana baru dalam demokrasi Indonesia tidak mempunyai fungsi legislasi yang kuat.

setelah amandemen ketiga UUD 1945 Indonesia secara konstitusional menerapkan model parlemen *bicameral*. Struktur parlemen Indonesia terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai forum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, hal inilah mengapa parlemen Indonesia disebutkan sebagai satu-satunya parlemen dengan bentuk trikameral di dunia. Jimly asshiddiqie(2007: 158-159), menyebut parlemen trikameral karena melihat UU Nomor 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam Undang-undang ini dijelaskan bahwa antara MPR, DPR dan DPD berdiri dengan sendirinya, disamping itu pada pasal 2 (1) UUD 1945 disebutkan bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD.

Indonesia dewasa ini, khususnya semenjak amandemen UUD 1945 hanya menerapkan keterwakilan politik dan keterwakilan wilayah, utusan golongan hanya dipakai pra-reformasi. Bentuk perwakilan politik yang dipilih dengan mekanisme partai politik pada Pemilu adalah terbentuknya DPR, sedangkan keterwakilan wilayah berbentuk DPD yang dipilih sebanyak empat orang untuk setiap provinsi.

Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan bagian dari Parlemen tentunya juga mempunyai fungsi legislasi, yaitu kekuasaan untuk membuat Undang-undang. DPD sebagai wakil daerah dan bentuk perwakilan seluruh daerah yang ada di Indonesia tentunya harus memiliki hak dan wewenang dalam menentukan arah kebijakan negeri ini, namun dalam UUD 1945 hak membuat Undang-undang tidak didapatkan oleh DPD. Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada DPD sampai sebatas (kewenangan yang paling tinggi didapatkan) pembahasan Rancangan Undang-undang bersama DPR, Rancangan itupun baru sebatas Undang-undang yang hanya menyangkut permasalahan 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. Di samping itu, DPD juga hanya memberikan pertimbangan kepada DPR dalam *draft* UU APBN serta UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

METODE PENELITIAN

Penelitian karya ilmiah ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, Dalam penelitian atau pengkajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta fakta social. Dalam hal ini Fungsi Legislasi DPD menjadi salah satu tolak ukur kajian dalam penulisan karya ilmiah ini, hal ini dilakukan untuk menemukan aturan yang tepat terkait Fungsi Legislasi DPD.

Tekhnik analisis bahan hukum yang digunakan adalah mengeinterpretasi perundang-undangan serta telaah kepustakaan yang berhubungan dengan masalah Fungsi Legislasi DPD. Sistem interpretasi yang digunakan berupa penggunaan metode yuridis dalam membahas suatu persoalan hukum, dituntut untuk selalu berpegang kepada yuridisme yang dianut oleh tata hukum yang bersangkutan.

PEMBAHASAN

REFRESENTASI RAKYAT DALAM PARLEMEN

1. Demokrasi Konstitusional

Demokrasi konstitusional memiliki ciri khas dengan gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi (Miriam Budiardjo, 2010: 107). Pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi yang tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak asasi dari warga negara. Di samping itu, kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, dan tidak boleh memusatkan kekuasaan pemerintah kepada satu orang atau satu badan.

Pemikir pertama yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan adalah seorang pemikir Inggris yang bernama John Locke dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government* (1690). Locke memisahkan kekuasaan suatu negara menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Kekuasaan legislatif bertugas membuat Undang-Undang, kekuasaan eksekutif mempunyai fungsi melaksanakan Undang-Undang, sedangkan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi pengaturan tentang perang dan damai, perserikatan dan

aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri (Fatmawati, 2010: 12). Locke menekankan bahwa kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang dipilih dan disetujui oleh rakyat, berwenang membuat UU dan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara (lihat juga dalam: Jimly, 2005: 35-36).

Mengikuti jejak John Locke, dengan sedikit pengembangan Montesquieu (2007: 191-203) memisahkan tiga jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat, mengganti atau menghapus UU. Kekuasaan eksekutif mempunyai kewenangan menyatakan perang atau damai, mengirim atau menerima duta, menjamin dan menjaga keamanan umum serta menghalau musuh masuk. Sedangkan kekuasaan yudikatif memiliki kekuasaan menghukum para penjahat atau memutuskan perselisihan yang timbul antara orang perseorang.

Montesquieu mengatakan bahwa tiga cabang kekuasaan tersebut harus dipisahkan untuk menjaga dan menjamin kebebasan dalam suatu negara, jika kekuasaan legislatif dan eksekutif bergabung, maka akan lahir produk hukum yang tiran dan pelaksanaannyapun tiran pula. Jika kekuasaan yudikatif bergabung dengan eksekutif, hakim akan menjadi keras layaknya seorang penindas. Begitupun kalau legislatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan warga negara akan rentan terhadap kesewenang-wenangan.

Pada awalnya Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan, karena kekuasaan yang sesungguhnya ada di tangan rakyat selanjutnya diberikan kepada MPR sepenuhnya, kemudian dari MPR baru dibagi kepada DPR, Presiden dan Mahkamah Agung. MPR di sini merupakan lembaga tertinggi negara sedangkan yang lainnya adalah lembaga tinggi negara yang kedudukannya di bawah MPR (Mohammad Hatta, 1977: 11).

Selanjutnya setelah Reformasi 1998, atau lebih tepatnya pasca amandemen UUD 1945, konsep *Trias Politica* menggunakan prinsip pemisahan kekuasaan, yakni kekuasaan yang ada di tangan rakyat dipisah-pisah ke dalam fungsi-fungsi lembaga negara. Jimly Asshiddiqie (2005: 35) membedakan prinsip pembagian kekuasaan dengan pemisahan kekuasaan. Pembagian kekuasaan mengenal lembaga super body yang melaksanakan kekuasaan rakyat, selanjutnya dari

lembaga tersebut kekuasaan didistribusikan kepada lembaga yang ada di bawahnya. Sedangkan pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dan kedaulatan rakyat dipisahkan ke dalam lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi. Jadi, terjadi perubahan prinsip dari pembagian ke pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena perubahan pada UUD 1945. Menurut UUD 1945 setelah diamandemen, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR dan DPD. Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden, sedangkan kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang juga “dibantu” oleh sebuah Komisi Yudisial.

2. Demokrasi Perwakilan

Kedaulatan rakyat bisa berbentuk secara langsung maupun tidak langsung. Pada zaman Yunani kuno demokrasi atau kedaulatan rakyat masih dipraktekan secara langsung, mengingat pada waktu itu batas wilayah dan jumlah penduduk masih dalam batas yang masih sederhana. Pada era modern, dengan segala kompleksitasnya, demokrasi langsung tidaklah mungkin atau sulit sekali untuk diterapkan, maka diperlukan mekanisme yang tidak langsung, yaitu dengan mekanisme perwakilan kedaulatan rakyat di parlemen.

Parlemen merupakan bentuk manifestasi ataupun refresentasi rakyat, refresentasi ini bisa dijelaskan karena pada pelaksanaan pemilu rakyat memilih para calon anggota parlemen yang dia inginkan sebagai wakilnya untuk duduk di parlemen. Parlemen sebagai bentuk refresentasi rakyat digambarkan oleh Rousseau sebagai bentuk kontrak sosial antara individu-individu yang menghasilkan *volumte generale* dan dalam pelebagaan parlemen individu-individu tersebut mendelegasikan suaranya kepada orang yang mereka percayai. Selanjutnya Rousseau menyebutkan, masing-masing dari kita menaruh diri dan seluruh kekuatan di bawah pemerintahan tertinggi dari kehendak umum (Rousseau, 2007: 25 serta Losco dan Williams, 2005: 221-315).

Mengenai kedaulatan rakyat yang ada dalam negara dia menegaskan bahwa negara merupakan gabungan dari seluruh individu pada suatu wilayah untuk berkontrak secara sosial untuk membentuk negara. Dari paparan yang dikemukakan oleh Rousseau, jelaslah kiranya bahwa esensi pemerintahan, khususnya dalam pembahasan ini lembaga legislatif, merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat

yang tercipta melalui mekanisme Pemilu dan merupakan bentuk dari perwakilan yang tidak secara langsung.

Bukan hanya Rousseau yang berpendapat bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat dan kewenangannya dijalankan oleh suatu lembaga, dalam kaitan ini Montesquieu (2007: 191-203) juga berpendapat bahwa suatu negara yang republik demokratis kekuasaan tertinggi dijalankan oleh suatu badan. Selanjutnya Montesquieu mengatakan bahwa syarat legitimasi suatu kekuasaan adalah dengan dipilihnya wakil-wakil rakyat yang bertugas untuk menjalankan pemerintahan, baik sebagai pembuat maupun pelaksana Undang-undang, dalam konteks ini rakyat pada satu sisi adalah pemegang kedaulatan, namun di sisi yang lain rakyat merupakan yang diperintah.

Legitimasi pemerintahan ada karena dipilih oleh rakyat, dalam hal ini Montesquieu menegaskan bahwa perlunya suatu badan yang menjadi refresentasi rakyat dan badan tersebut berhak memberikan perintah kepada rakyat yang memilihnya, karena badan tersebut sudah terlegitimasi melalui mekanisme pemilihan itu.

Suatu negara yang bebas setiap orang dipandang sebagai pihak yang bebas dan harus menjadi pengatur bagi dirinya sendiri, tetapi hal ini hampir mustahil bagi negara yang besar dan dalam negara yang kecil selalu menemui hambatan, maka dipandang tepat apabila rakyat melimpahkannya melalui wakil-wakil mereka apa yang tidak bisa mereka lakukan sendiri. Para penduduk sebuah wilayah lebih mengenal kebutuhan dan kepentingan mereka dibandingkan dengan penduduk wilayah lain, sehingga para anggota badan legislatif dipilih dari wilayah itu sendiri. Kelebihan dengan adanya perwakilan dengan demikian mereka lebih bisa mendiskusikan berbagai urusan, karena masalah ini tidak mungkin dilakukan oleh rakyat secara bersama, yang merupakan hambatan terbesar dalam demokrasi.

Pelembagaan parlemen merupakan bentuk perwujudan kedaulatan rakyat, parlemen adalah refresentasi dari rakyat itu sendiri. Kedaulatan rakyat yang direfresentasikan oleh parlemen mutlak diperlukan sebagai bentuk keikutsertaan rakyat dalam menentukan kebijakan negara, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara demokratis diwakili oleh orang-orang tertentu dalam

parlemen, bentuk perwakilan rakyat secara umum dikenal 3 macam (Jimly, 2007: 154-155 dan Kelsen, 2010: 415-423), yaitu :

1. *Political Representation*, yaitu perwakilan melalui prosedur partai politik
2. *Territory Representation*, perwakilan daerah atau negara bagian dalam suatu negara di tingkat pusat
3. *Functional Representation*, bentuk keterwakilan kelompok profesi, perguruan tinggi, serikat buruh/pekerja dan lain sebagainya.

3. Parlemen Bikameral.

Parlemen sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi bertindak atas nama rakyat, keadaan ini dikarenakan para anggota parlemen dipilih oleh rakyat untuk mewakili kepentingannya, keterwakilan ini merupakan implikasi dari tidak atau sulit memungkinkan untuk melaksanakan demokrasi secara langsung. Berawal dari kedaulatan rakyat dan parlemen merupakan representasi rakyat, maka bentuk serta struktur, atau bahkan sampai pada tingkat tugas dan wewenang, parlemen haruslah disesuaikan dengan fondasi kehidupan rakyat.

Secara umum di dunia mengenal dua bentuk parlemen kalau dilihat dari jumlah badannya, yaitu sistem parlemen *monokameral* atau *unicameral* dan sistem parlemen *bicameral* atau *dwikameral* (Jimly, 2007: 155 dan Bagir Manan, 2004,: 59-61). Sistem *monokameral* ialah parlemen yang hanya punya satu kamar dalam bangunan parlemennya dan hanya ada komisi-komisi, contoh sistem satu kamar ini terdapat pada Kongres Rakyat Nasional di China atau yang diterapkan di Thailand. Sedangkan sistem bikameral yaitu parlemen tersebut terdiri dari dua kamar, biasanya masing-masing kamar mewakili entitas yang berbeda dalam suatu negara. Contoh sistem parlemen dua kamar bisa dilihat pada *Congres Amerika Serikat* yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*, dapat juga dilihat dalam parlemen Inggris yang terdiri atas *House of Commons* dan *House of Lord* (Chairil Anwar, 1999: 46-63).

Gagasan parlemen dua kamar yang paling terkenal adalah gagasan yang dicetuskan oleh Montesquieu, menurut Montesquieu badan perwakilan rakyat atau lembaga legislatif harus dijalankan oleh badan yang terdiri atas kaum bangsawan dan orang-orang yang dipilih untuk mewakili rakyat, yang masing-masing memiliki

majelis dan pertimbangan mereka sendiri-sendiri, juga pandangan dan kepentingan sendiri-sendiri. Jenis Parlemen ini paling terlihat pada masa sekarang yang dipraktekkan Inggris, dimana Parlemen Inggris terdiri dari Majelis Tinggi (*House of Lord*) yang mewakili para bangsawan dan kamar satunya diisi oleh para wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme Pemilu yang disebut Majelis Rendah (Montesquieu, 2007: 191-203). Pendapat Montesquieu ini, menurut saya, menggambarkan dan berdasarkan konteks Perancis pada masa transisi dari masyarakat feodal ke masyarakat demokratis pada masa itu (Sistem parlemen dua kamar memungkinkan terjadinya *double check* pada setiap proses legislasi di parlemen dan bisa menutup celah *kongkalikong* antara legislatif dan pihak eksekutif, hal ini dikarenakan parlemen tidak hanya berisi wakil dari partai politik, yang notabene sama seperti presiden, tapi juga ada unsur perwakilan daerah yang terlepas dari kepentingan partai politik tertentu.

Dewasa ini sistem *bicameral* merupakan sistem yang paling populer, hal ini dikarenakan sistem ini memiliki beberapa keuntungan (Anshori dan Malian, 2008: 196-197), yaitu :

- a. Secara Resmi mewakili beragam pemilih, yaitu rakyat dan wilayah
- b. Memfasilitasi pendekatan yang bersifat musyawarah terhadap penyusunan perundang-undangan
- c. Mencegah disyahnannya perundang-undangan yang cacat atau ceroboh
- d. Melakukan pengawasan atau pengendalian yang lebih baik terhadap lembaga eksekutif.

Keuntungan-keuntungan parlemen *bicameral* bisa didapatkan jika parlemen di negara tersebut memang benar-benar memakai *strong bicameralism*, bukan *soft bicameralism* (Jimly, 2005: 52). *Strong bicameral* adalah kekuatan dan kewenangan kamar-kamar parlemen memiliki kesamaan dan setara, bahkan kalau perlu masing-masing kamar diberikan hak veto. Umumnya sistem parlemen dua kamar banyak dipakai pada negara yang berbentuk federal, namun tidak menutup kemungkinan bisa digunakan juga pada negara kesatuan yang mempunyai ciri hampir sama dengan negara federal. Sedangkan *soft bicameralism* merupakan parlemen dua kamar yang tugas, hak serta kewenangan antara satu kamar dengan kamar yang lain memiliki perbedaan yang mencolok, kamar satu lebih kuat dari kamar yang

lainnya. *Soft bicameral* biasanya banyak dipakai oleh negara yang berbentuk negara kesatuan. Hans Kelsen menerangkan tentang sistem *soft bicameralism* ini berbentuk kamar yang satu diciptakan sebagai duplikat tidak berguna bagi kamar yang lain, jika kamar yang satu berkarakter demokratis sedangkan kamar yang lain jauh dari sifat demokratis (Kelsen, 2010: 420).

STRONG BICAMERALISM PARLIAMENT DALAM PEMISAHAN KEKUASAAN

Pandangan beberapa Fraksi di MPR pada saat perubahan UUD 1945 yang ketiga menekankan bahwa perlunya diberikan ruang lebih bagi utusan daerah di parlemen, secara spesifik sudah muncul wacana tentang perlunya pemilihan anggota fraksi Utusan Daerah secara langsung oleh rakyat dalam Pemilu, dengan begitu Utusan Daerah betul-betul dapat mewakili aspirasi daerahnya. Sejak saat itu pembahasan dalam amandemen UUD 1945 mengarah pada pembentukan lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah.

Melihat mekanisme perekrutannya DPD sudah merupakan representasi daerah dan parlemen Indonesia mengarah pada sistem parlemen *bicameral*, namun kalau dilihat dari sisi kewenangannya, DPD tidak lebih dari sebagai deputi bagi DPR. Alasan sebagian besar Fraksi di MPR memberikan kewenangan yang tidak seimbang antara DPR dan DPD lebih dikarenakan Indonesia adalah negara kesatuan. Fraksi paling konservatif waktu itu adalah Fraksi PDI-P dan TNI/Polri yang tetap pada pendirian DPD harus mempunyai kewenangan yang terbatas, sedangkan Fraksi Golkar adalah yang paling moderat yang menginginkan Indonesia menganut sistem bikameral yang sejajar. PDI-P semula tidak sepakat DPD menjadi sebuah lembaga, dengan alasan hal ini bisa mengarah pada pembentukan negara federal. Ketakutan PDI-P ini juga karena alasan politis, dimana sebagian besar kursi PDI-P didapatkan di daerah Jawa, sedangkan jika DPD menjadi lembaga maka kekuatan yang paling besar di MPR nantinya adalah kekuatan dari luar Jawa, hal ini tentu akan mempersulit PDI-P sendiri. Walau bagaimanapun, pada masa itu permasalahan Jawa dan luar Jawa merupakan persoalan yang sangat *urgen*, dan mengarah pada dis-integrasi bangsa (Valina Sungka Subekti, 2008: 209-223).

Sebenarnya terlalu berlebihan bila ada *phobia* mengenai jika DPD kuat maka akan mengarah pada pembubaran NKRI, dan beralih pada sistem federal, ketakutan ini sudah dijawab dalam pasal 22C ayat (2) yang mengatakan :

“Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat”.

Berdasarkan landasan pasal tersebut posisi DPR sebagai perwakilan rakyat lebih banyak secara kuantitas dibandingkan DPD sebagai wakil daerah, sedangkan konsep negara federal kekuasaan penuh ada pada negara bagian atau daerah, oleh karena itu dengan porsi seperti ini kekuasaan penuh tetap pada pusat dan daerah hanya menjalankan sebagian kewenangan pemerintah pusat. Dengan demikian, ketakutan tentang pembubaran NKRI dan pembentukan negara federal bisa dihilangkan, hal yang perlu ditingkatkan hanya fungsi DPD sebagai perwakilan daerah, sama juga dengan meningkatkan fungsi dan peran daerah itu sendiri.

Pasal 22D UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada DPD mengajukan RUU kepada DPR, atau paling tinggi sebatas membahas RUU bersama DPR yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah serta masukan pada RUU APBN, pajak, pendidikan dan agama. Lazimnya tugas dan kewenangan lembaga legislatif, DPD semestinya juga mempunyai kewenangan untuk membuat Undang-undang, karena DPD merupakan refresentasi dari daerah dan daerah adalah bagian dari Indonesia, maka selayaknya DPD mempunyai tugas dan kewenangan yang sama seperti DPR yang merupakan refresentasi rakyat.

Pembatasan kewenangan DPD sebagai lembaga legislasi merupakan pemerkosaan terhadap asas-asas demokrasi, dimana rakyat secara keseluruhan adalah yang menentukan peraturan bagi dirinya sendiri, bukankah rakyat secara kedaerahan juga merupakan bagian rakyat Indonesia. Rakyat di masing-masing daerah memilih para wakilnya yang duduk di parlemen tentunya dengan tujuan untuk melindungi dan memperjuangkan hak daerahnya, sekarang bagaimana mungkin para anggota DPD akan menjalankan kontrak sosialnya sebagai wakil rakyat daerah jika kewenangannya dipangkas (Ramses dan La Bakry, 2009: 34 serta Howard Williams, 2003: 14-16).

Sebagai contoh, kisruh pembahasan RUUK DIY pada sekitar tahun 2011 - 2012 tidak mungkin menjadi polemic besar jika DPD, khususnya perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, punya kewenangan yang sama seperti DPR dalam pembuatan UU. Bagaimanapun *ngototnya* pemerintah mengusulkan pemilihan, *toh* nantinya di parlemen juga yang menentukan, di parlemen DPR bersama DPD akan bertarung kepentingan dan pemikiran untuk membahas UU tersebut, dengan demikian anggota DPD dari DIY bisa memperjuangkan kepentingan daerahnya. Jika keadaannya seperti sekarang ini, anggota DPD dari DIY tidak lebih dari sekadar penonton di rumahnya sendiri, karena kewenangan DPD hanya sebatas mengusulkan atau membahas rancangannya saja, belum bisa ikut serta membahas UU.

Di samping itu, pemberian kewenangan membuat Undang-undang kepada DPD juga dapat meminimalisir dua hal negatif yang akan terjadi, yaitu *pertama*, terhindarnya kecerobohan dalam pembuatan UU, kalau hanya DPR bisa jadi suatu UU tersebut mengesampingkan kepentingan seluruh rakyat dan daerah, lebih pada kepentingan kelompok atau partai politik tertentu, maka DPD sebagai penyeimbang bisa memperbaiki hal tersebut.

Kedua bisa mencegah terjadinya *kongkalikong* dalam setiap pembentukan UU antara legislatif dan eksekutif, jika terjadi hal seperti itu maka tidak ada artinya pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Presiden Indonesia dipilih melalui pemilihan secara langsung dalam Pemilu dengan mekanisme pendaftaran melalui Partai Politik, sedangkan DPR beranggotakan perwakilan rakyat yang dipilih juga melalui mekanisme Partai Politik, jelaslah bisa diprediksi ada hubungan kepartaian antara anggota-anggota DPR yang separtai dengan Presiden dan itu memungkinkan terjadinya pembuatan UU yang tidak berorientasi pada kepentingan rakyat, tapi kepentingan partai tertentu. Antara DPR dan Presiden seharusnya ada *check and balance*, jika perimbangan kekuatan ini agak sulit, atau tidak bisa sama sekali, karena partai terbesar di DPR adalah partai yang sama dengan Presiden, maka kekuatan daerah bisa menjadi sebuah penyeimbang yang sangat berarti karena keanggotaannya tidak melalui mekanisme partai politik tapi secara individu dipilih oleh rakyat di daerahnya, jadinya DPD tidak punya

kepentingan terhadap partai politik manapun. Hal ini juga efektif untuk menjaga kestabilan politik jika keanggotaan DPR didominasi oleh kekuatan oposisi.

Penggunaan sistem parlemen satu atau dua kamar, begitu juga dua kamar sama kuat atau tidak sama kuat, tidaklah tergantung dengan bentuk dan susunan negaranya (Bagir Manan, 2004: 59). Penggunaannya tergantung dengan pertimbangan negara tersebut, baik pertimbangan historis, sosiologis maupun pertimbangan kemanfaatannya. Terlalu naif bila berpandangan penguatan fungsi dan wewenang DPD disamakan dengan DPR akan melahirkan negara federal Indonesia, pembentukan parlemen dua kamar yang sejajar lebih diarahkan pada sisi kemanfaatan dan pemberdayaan parlemen itu sendiri.

Perlu diingat, bahwa latar belakang pembentukan DPD sebagai lembaga negara adalah sebagai bentuk penguatan bingkai NKRI itu sendiri, dengan adanya lembaga tersendiri yang mewakili daerah maka daerah merasa aspirasinya dapat tersalurkan melalui lembaga tersebut, dengan demikian disintegrasi bangsa bisa dihindarkan karena daerah sudah merasa puas dan hak-haknya sebagai bagian NKRI bisa terlindungi dan terjaga dengan baik. Namun sebaliknya, jika daerah tidak merasa puas dengan kebijakan pusat dan daerah tidak bisa menyalurkan aspirasinya, terlebih lagi kepentingan daerah kadang diabaikan, usaha-usaha pemisahan dari NKRI dan gerakan separatis akan semakin menjamur. Hal ini belum lagi diperparah dengan tidak meratanya pembangunan pada masa lampau, serta upaya Jawaisasi oleh rezim Orde Baru, konflik yang terjadi akan semakin besar dan isu berbaur SARA akan menjadi lebih sering terjadi.

PENUTUP

Kesimpulan

Berkaca pada pengalaman Indonesia sekarang ini, penguatan dan pemberdayaan lembaga legislatif perlu ditingkatkan, khususnya fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah. Optimalisasi DPD bertujuan untuk lebih memberikan ruang pada otonomi daerah yang sedang berlangsung, disamping itu juga untuk memperkuat bangunan parlemen Indonesia sebagai perwakilan rakyat, agar supaya konsep kedaulatan rakyat dengan pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif berjalan lebih efisien dan efektif.

Pengoptimalan fungsi dan kewenangan DPD bukan berarti mengecilkan fungsi dan kewenangan DPR, akan tetapi lebih diperuntukkan pada penguatan lembaga perwakilan itu sendiri (parlemen). Mengingat parlemen merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat yang sesungguhnya, maka sangat diperlukan parlemen yang kuat demi kepentingan rakyat, baik rakyat sebagai individu yang terwakili melalui DPR maupun rakyat sebagai entitas daerah yang terwakili melalui lembaga DPD.

Sebagai bentuk *double check* di parlemen dan bentuk *check and balance* antar pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, maka perlu disusun formulasi yang tepat mengenai parlemen Indonesia terkait dengan fungsi legislasinya, permasalahan ini diperlukan agar tercipta suatu *strong bicameralism* yang tidak salah kaprah dan bisa meminimalisir hal yang mengarah pada pembubaran NKRI dan membentuk negara federal. Maka perlu diatur pembuatannya dan *job deskriptor* dengan lembaga negara lain, misalkan dengan cara :

- a. DPR dan DPD secara bersama-sama atau sendiri mengajukan RUU dan pembentukan UU dilakukan secara bersama-sama.
- b. DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan hubungan pemerintahan dan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah, pemekaran daerah, APBN dan penggalan sumber daya alam;
- c. DPD hanya berwenang membahas dan memberikan persetujuan terhadap UU yang berkaitan dengan hubungan pemerintahan dan keuangan antara pusat dan daerah, pemekaran daerah, APBN dan pengelolaan sumber daya alam;
- d. Presiden diberikan kewenangan untuk memveto RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD menjadi UU dalam kurun waktu 30 hari, jika tidak ada veto dari presiden maka secara otomatis UU tersebut sah diberlakukan.
- e. RUU yang telah disetujui DPR tetapi ditolak oleh DPD dapat diberlakukan apabila disetujui oleh 2/3 anggota DPR, kecuali UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.
- f. RUU yang telah disetujui DPD tetapi tidak disetujui DPR dianggap ditolak dan tidak dapat diajukan pada masa sidang berikutnya.

- g. Mahkamah Konstitusi menjadi pengawal Konstitusi dan bertugas menguji UU terhadap UUD serta tugas lainnya yang diatur oleh UUD.
- h. Pengangkatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi dilakukan secara bersama-sama DPR dan DPD, pengajuan hakim agung dan hakim konstitusi dilakukan oleh Komisi Yudisial.
- i. Usulan pemakzulan Presiden harus disetujui oleh sekurang-kurang 2/3 anggota DPR dan $\frac{3}{4}$ anggota DPD, selanjutnya diajukan ke Mahkamah Konstitusi dan pemakzulan dilakukan oleh MPR dan harus disetujui oleh 2/3 anggota MPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Anshori, Abdul Ghofur dan Sobirin Malian (edt.), *Membangun Hukum Indonesia: Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum*, Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2008.
- Anwar, Chairil, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta : Novindo Pustaka Mandiri, 1999.
- Arinanto, Satya dan Ninuk Triyanti, *Memahami Hukum : Dari Konstruksi sampai Implementasi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Buana Ilmu Populer, 2007.
-, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Press, cet. II, 2005.
- Hatta, Mohammad, *Menuju Negara Hukum*, Jakarta : Idayu Press, 1977.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, alih bahasa Raisul Muttaqien, Bandung : Nusa Media, cet. V, 2010.
- Losco, Joseph, dan Leonar Williams , *Political Theory (Kajian Klasik dan Kontemporer) : Pemikiran Machiavelli – Rawls*, Volume II, alih bahasa Aris Munandar, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2005.
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta : FH UII Press, cet. II, 2004.
- Montesquieu, *The Spirit of Law*, alih bahasa oleh M. Khoirul Anam, Bandung : Nusa Media, 2007.

- Nasution, Adnan Buyung Dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 1999.
- Ramses M., Andi dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : MIPI, 2009.
- Rousseau, Jean Jacques, *Du Contract Social*, alih bahasa Vincent Bero, Jakarta : Visimedia, 2007.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1980.
- Subekti, Valina Sungka , *Menyusun Konstitusi Transisi : Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008.
- Strong, C. F., *Konstitusi-konstitusi Politik Modern : Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, alih bahasa Derta Sri Widowatie, Bandung : Nusa Media, cet. III, 2010.
- Surbakti, Ramlan, “Demokrasi Deliberatif dan Partisipatif” dalam Andi Ramses M. dan La Bakry, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Jakarta : MIPI, 2009.
- Syahuri, Taufiqurrahman, *Hukum Konstitusi : Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Bogor : Ghalia Indonesia, 2004.
- Thaib, Dahlan, “Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan ketiga UUD 1945)”, disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dalam Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian (edt.), *Membangun Hukum Indonesia : Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum*, Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2008.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Williams, Howard, *Filsafat Politik Kant*, alih bahasa Muhammad Hardani, Jakarta dan Surabaya : DPP IMM dan JP-Press, 2003.