

## **KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh:

PUTRI NOOR ILHAM, DENY PRIHATMADJA  
Fakultas Hukum Universitas INDONUSA Esa Unggul, Jakarta  
Fakultas Hukum Universitas INDONUSA Esa Unggul, Jakarta  
Jl. Arjuna Utara Tol Tomang Kebun Jeruk, Jakarta 11510  
lex\_jurnalica@yahoo.co.id

### **ABSTRAK**

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah menentukan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diatur kedudukan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adalah sama, namun masing-masing mempunyai kewenangan sendiri. Dewan Perwakilan Rakyat mewakili pusat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah mewakili daerah pemilihannya, namun bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat membahas rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah, perimbangan keuangan pusat-daerah dan lain-lain. Kedudukan DPD RI ini pada sesungguhnya memang memiliki kedudukan yang setara dengan DPR RI, hal ini sesuai dengan yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. namun disisi lain dalam Pasal 22 UUD 1945 ini sendiri, khususnya pada pasal 22 D dan juga dalam Undang-Undang Susunan dan Kedudukan (UU Susduk) ini justru malah terjadi pembatasan pengaturan kewenangan dari DPD itu sendiri, dan akibatnya dalam kenyataan serta prakteknya saat ini DPD tidak dapat melaksanakan tugas dan fungsi kelembagaannya secara maksimal karena faktor utama dari sistem peraturan yang mengatur kelembagaan DPD ini yang tercantum pada kedua Undang-Undang tersebut. Dengan melihat adanya keterbatasan hak dan kewenangan yang dialami oleh DPD RI serta tidak optimalnya lembaga ini dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal seperti telah disebutkan tadi, maka dapat disimpulkan atau bahkan terlalu terburu-buru untuk menyatakan bahwa Indonesia semata-mata sudah menganut sistem parlemen bikameral murni dan tidak keliru pula jikalau hal ini dapat dikatakan seolah-olah seperti menganut sistem parlemen bikameral sejati atau hal ini lazim disebut juga dengan quasi bikameral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, apabila menelaah kasus yang dialami oleh DPD RI ini. Oleh karena itu dengan adanya rencana amandemen kelima dari UUD 1945 ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan yang saat ini terjadi pada lembaga DPD RI tersebut, terutama mengenai terbatasnya hak dan kewenangan dari DPD RI itu sendiri, dan juga di masa mendatang DPD dapat menjalankan tugas serta fungsi kelembagaannya secara optimal yang sesuai dengan kapabilitasnya sebagai lembaga tinggi negara. Cara penulis meneliti permasalahan adalah dengan cara melakukan penelitian hukum normatif dan empiris. Penulis menggunakan data primer dan data sekunder untuk melengkapi tulisan penulis. Kemudian dari data yang ada penulis pada akhirnya melakukan analisa data secara kualitatif.

**Kata Kunci:** Kedudukan, Dewan Perwakilan Daerah, Ketatanegaraan Indonesia.

### **Pendahuluan**

Selama 32 tahun masa pemerintahan orde baru berkuasa sejak tahun 1966 hingga 1998, Undang-Undang Dasar 1945 telah dijadikan semacam kitab suci sakral yang tidak boleh disentuh perubahan dan yang pada akhirnya UUD 1945 ini malah dijadikan suatu alat legitimasi untuk memperkuat kekuasaan rezim orde baru yang memang

bersifat otoriter. Padahal sebagai karya manusia, UUD 1945 disusun oleh para pendiri bangsa dengan bentuk yang sangat sederhana dan singkat karena hanya terdiri dari 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal aturan peralihan dan 2 ayat aturan tambahan, sifatnya yang sederhana menimbulkan banyak celah yang dapat dimanfaatkan untuk berlakunya negara kekuasaan. (Morison, 2005)

Menyimak UUD 1945 memang telah secara jelas menyatakan membuka diri untuk dilakukan perubahan. Hal ini ditegaskan melalui pasal 37 UUD 1945 yang menentukan persyaratan bahwa 2/3 dari anggota MPR harus hadir, dan 2/3 dari yang hadir itu harus menyetujui perubahan tersebut. Namun pasal yang seharusnya menjadi landasan berpijak untuk mewujudkan aspirasi rakyat dalam kenyataannya telah diubah dengan adanya ketetapan MPR No: IV/MPR/1983 tentang referendum.

Sejarah telah menunjukkan bahwa dalam 7 kali pemilu selama era orde baru, dan partai Golkar selalu memenangkan pemilu dengan single majority dan pada setiap pemilihan presiden, Soeharto selalu terpilih secara aklamasi, dan selama era orde baru tersebut terjadi pemasangan hak-hak politik warga negara, khususnya dalam hal berserikat dan berkumpul untuk mengeluarkan pendapat baik lisan maupun tulisan, dalam bidang politik contohnya adalah dengan adanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa, yang mana kedua Undang-Undang ini digunakan oleh pemerintah pusat untuk memasung hak-hak dan kewenangan dari pemerintah daerah.

Selain itu juga dengan adanya Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 dan UU No. 3 Tahun 1985 tentang pemilihan umum dan partai politik, dimana kedua Undang-Undang ini membatasi hanya tiga partai politik saja yang boleh menjadi peserta pemilu serta juga membatasi partisipasi masyarakat dalam berpolitik. Dan juga dengan adanya UU No. 5 Tahun 1995 tentang susunan dan kedudukan Anggota MPR, DPR dan DPRD, dimana Undang-Undang ini juga dijadikan alat oleh pemerintah dengan cara mengintimidasi partai politik

yang duduk di lembaga MPR dan DPR untuk memecat atau merecall anggota partainya yang dianggap telah menentang pemerintah. Pemerintah juga tidak segan-segan untuk menutup atau membredel media massa yang dinilai tidak kooperatif atau menyerang kebijakan pemerintah dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 21 Tahun 1982 tentang Pers dan UU. No. 24 Tahun 1997 tentang penyiaran.

Pada masa orde baru pembangunan memang berjalan dengan cukup baik, tingkat pertumbuhan ekonomi bahkan pernah mencapai tujuh persen. Namun keberhasilan itu sebenarnya bersifat semu karena pembangunan dibiayai dari hutang luar negeri yang jumlahnya setiap tahun cenderung semakin besar dan mencapai hampir 150 milyar US Dollar. Pemerintah tampak bangga karena kreditur asing setiap tahun bersedia menaikan jumlah pinjaman (hutang) kepada Indonesia.

Pada tahun 1997, pemerintah orde baru menggelar pemilu ke tujuh yang dimenangkan secara mutlak oleh Golongan Karya (Golkar). Seusai pemilu 1997 timbul krisis moneter yang parah sehingga menimbulkan penderitaan rakyat. Krisis ini terjadi sebagai akibat hutang pemerintah dan swasta yang terlalu besar serta praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang merajalela. Nilai mata uang rupiah yang melorot drastis, harga kebutuhan pokok melonjak tajam dan banyak kegiatan usaha yang bangkrut.

Reformasi yang telah didengungkan oleh mahasiswa ditandai dengan mulai turun kejalan meminta perbaikan situasi yang memburuk akibat krisis ekonomi. Aksi demonstrasi mahasiswa semakin meluas, mereka mengusung tema reformasi di segala bidang, namun aksi demo ini dijawab oleh

aparatus keamanan secara represif dan puncaknya ribuan mahasiswa yang semula melakukan aksi secara sporadis, mulai memusatkan aksi demonstrasinya di gedung DPR/MPR tersebut. Para mahasiswa mendesak pimpinan MPR/DPR untuk meminta Soeharto berhenti dari jabatannya sebagai presiden. Sementara itu sampai sore pada tanggal 20 Mei 1998, presiden Soeharto tampaknya masih yakin akan bisa mengatasi keadaan secara damai dengan usulnya membentuk komite reformasi dan merombak kabinet menjadi kabinet reformasi, namun keinginan Soeharto itu ditolak berbagai kalangan, termasuk oleh sejumlah menteri.

Penolakan oleh sejumlah pembantu dekatnya itu memberikan pukulan yang telak kepada Soeharto dan rupanya itulah saat-saat terakhir ia menjabat presiden. Akhirnya pada hari Kamis 21 Mei 1998 sekitar pukul 10 pagi di ruang upacara istana merdeka, disaksikan pimpinan DPR/MPR dan ketua Mahkamah Agung, presiden Soeharto menyampaikan pidato pernyataan berhenti sebagai presiden RI dan pada kesempatan itu sekaligus melantik B.J. Habibie sebagai presiden baru menggantikan Soeharto.

Runtuhnya rezim Orde Baru yang sentralistik merupakan awal reformasi di Indonesia menuju negara yang demokratis. Reformasi tengah dilakukan di berbagai bidang kehidupan yang meliputi : politik, ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Salah satu hal yang terpenting dan menjadi wacana nasional adalah reformasi Sistem Pemerintahan dan Sentralisasi menjadi Desentralisasi (Otonomi Daerah) atau Kewenangan Daerah seluas-luasnya.

Otonomi Daerah merupakan pengalihan wewenang dari pusat ke daerah sekaligus mengaktifkan daerah yang selama ini telah tumbuh dan

hidup sebagai perwujudan kelengkapan Pemerintah Negara.

Indonesia memasuki era reformasi, meskipun tidak tertulis, berbagai kenyataan yang terjadi dewasa ini mengharuskan memahami periode sejak turunnya Presiden Soeharto sampai tahun 2004 mendatang sebagai masa transisi menuju Indonesia baru dengan sistem ketatanegaraan yang sama sekali berubah secara fundamental dari sistem ketatanegaraan sebelumnya berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang asli. Beberapa gagasan mendasar masih berada dalam tahap perdebatan, tetapi sebagian lainnya sudah diadopsi ke dalam rumusan Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah ditetapkan berlaku sejak tahun 1999 dan tahun 2000. beberapa gagasan fundamental yang sudah diadopsi itu misalnya:

*Pertama*, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*division atau distribution of power*) yang berlaku sebelumnya dalam sistematika Undang-Undang Dasar 1945. Jika sebelumnya ditentukan dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan berada di tangan Presiden dan dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka dalam Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1) kekuasaan untuk membentuk undang-undang itu ditegaskan berada di tangan DPR, sedangkan Presiden menurut Pasal 5 ayat (1) yang baru ditentukan hanya berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR. Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran kekuasaan le-

gislatif dari Presiden ke DPR, dengan konsekuensi berubah pula pengertian tentang anutan prinsip pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan seperti yang dipahami selama ini.

*Kedua*, dalam penyelenggaraan pemerintah selama masa reformasi ini telah ditetapkan pula kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Bahkan kepada Propinsi Aceh dan Irian Jaya telah pula diberikan otonomi yang bersifat khusus dengan segala implikasinya. Kebijakan otonomi daerah yang luas itu ditegaskan dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dengan melengkapi dan menyempurnakan ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang tadinya hanya terdiri atas 1 ayat menjadi 7 ayat, dan dengan menambah pasal-pasal baru, yaitu Pasal 18A dan Pasal 18B yang masing-masing terdiri atas 2 ayat. Rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah itu bahkan ditetapkan pula dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor: IVMPR/2000, yang pada pokoknya menegaskan agar otonomi daerah yang luas itu dapat segera terwujud dengan sebaik-baiknya. Apalagi disadari bahwa gagasan penyelenggaraan otonomi daerah itu sendiri, meskipun sudah dirumuskan secara resmi di atas kertas sejak masa awal kemerdekaan dan kemudian ditegaskan lagi ketika awal-awal masa Orde Baru, terbukti dalam prakteknya tidak pernah atau belum pernah terwujud secara nyata dalam praktek. Semangat ini pulalah yang kemudian mendorong lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dan kemudian diperbaharui kembali menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang 33 tahun 2004 yang keempat Undang-Undang ini

telah menjadi dasar operasional bagi penyelenggaraan otonomi daerah hingga kini.

Disamping itu terdapat pula gagasan fundamental lainnya yang diadopsi ke dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu: pertama, adalah pemilihan presiden secara langsung, kedua, pembentukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah yang didasarkan pada perubahan amandemen ke III Undang-Undang Dasar 1945 pada Bab VII A Pasal 22 C dan Pasal 22 D yang dilakukan pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001, dan dengan adanya gagasan-gagasan baru tersebut, maka struktur parlemen Indonesia di masa depan mengalami perubahan sama sekali.

Sedangkan menyangkut kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam rekrutmen anggotanya, di mana saat ini terdapat 2 (dua) kamar seperti terjadi pada Negara Indonesia. Dengan demikian perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu:

1. Sistem rekrutmen keanggotannya; dan
2. Pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral itu memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya bersamaan dengan terjadinya kecenderungan tuntutan ke arah desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan, sistem bikameral juga dipraktekkan di banyak negara kesatuan. (Jimly, 1996). Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan

utama yang sering digunakan untuk menerapkan sistem bikameral ini, yaitu:

1. Adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif (*the unbridled power or a single chamber being restrained by the creation of a second chamber recruited on a different basis*); dan
2. Keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih mudah (*Easy*) melalui apa yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of the first chamber*.

Alasan yang kedua itulah yang biasa disebut oleh para ahli dengan sistem *double check* yang memungkinkan setiap produk legislatif diperiksa dua kali, sehingga terjamin kualitasnya sesuai dengan aspirasi rakyat. Akan tetapi, syaratnya jelas bahwa keanggotaan kedua kamar parlemen itu benar-benar yang mewakili aspirasi yang berbeda satu sama lain, sehingga keduanya benar-benar mencerminkan gabungan kepentingan seluruh rakyat. Karena itu, pertama-tama perlu ditentukan mengenai sistem rekrutmen keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang akan dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu mestilah dibedakan satu sama lain, bukan saja prosedurnya, tetapi juga hakikat aspirasi rakyat yang akan disalurkan melalui sistem perwakilan di kedua kamar itu juga harus berbeda.

Dari sudut pandang konstitusi modern, bahwa perubahan pertama dan kedua UUD 1945 masih belum menjawab tuntutan reformasi dan masih belum menampung pemikiran-pemikiran hukum

ketatanegaraan yang berkembang yang menjadi kebutuhan konstitusional bangsa dan negara yang demokratis. Untuk menjawab tuntutan reformasi tersebut, semestinya sebuah konstitusi baru menegaskan hal-hal sebagai berikut: (1) penegakan Indonesia sebagai negara hukum; (2) pengakuan HAM yang mencakup hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya; (3) sistem *check and balances* dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif serta pusat dan daerah; dan (4) *environmental rights*. (Morison, 2005)

Pada perubahan sistem ketatanegaraan kita sebagaimana disebutkan telah diatur dalam Amendemen ke IV dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 2 ayat (1) melalui Sidang Tahunan MPR tahun 2002 yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

### **Permasalahan**

1. Apakah kedudukan dan kewenangan lembaga DPD RI sudah memadai apabila di tinjau dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang yang mengatur lembaga ini?
2. Apakah yang menjadi kendala bagi DPD RI dalam kedudukan dan kewenangannya sebagai lembaga tinggi negara?
3. Bagaimana kedudukan lembaga DPD RI dalam sistem quasi bikameral ketatanegaraan Indonesia?

### **Analisa Dan Pembahasan**

Perjalanan sistem desentralisasi di Indonesia jika dilihat kembali sepanjang sejarah

perjalanan bangsa ini cukup panjang dan berliku. Perubahan politik di tahun 1990-an merupakan arus balik perjalanan bangsa Indonesia yang membawa beberapa dampak positif. Pemerintah Pusat dan Daerah ke arah yang lebih demokratis dengan memperbesar porsi desentralisasi. Dengan perubahan sistem pemerintahan tersebut, otomatis berbagai perantara pendukung sistem yang selama ini bersifat sentralistik juga mengalami perubahan.

Sistem pemerintahan desentralisasi sebenarnya telah digagas oleh para pendiri negara ini dengan menempatkan satu pasal dalam UUD 1945 (pasal 18). Implementasi pasal tersebut selalu menimbulkan persoalan sejak tahun-tahun awal kemerdekaan. Pergulatan sekunder, selalu menghadapi persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa serta tradisi lokal. Faktor-faktor ini pula yang menyebabkan timbulnya pemberontakan kedaerahan selain faktor ketidakadilan dalam pembagian sumberdaya ekonomi antara Pusat dan Daerah sejak tahun 1945 itu pula, Pemerintah Pusat memandang pluralitas secara ambivalen. Di satu sisi mempromosikan *Bhinneka Tunggal Ika* sebagai semboyan resmi negara, di sisi lain menerapkan kebijakan sentralisasi karena kebhinnekaan dilihat sebagai ancaman disintegrasi. (Andi M.P, 1999).

Di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang sangat sentralistik ini, Soeharto tanpa ragu-ragu melihat keanekaragaman budaya, geopolitik kepulauan dan kemajemukan ideologi sebagaimana ancaman persatuan dan kesatuan bangsa. Integrasi nasional dalam visi Soeharto harus dimulai dari integrasi wilayah (keutuhan wilayah) dan merasuk ke integrasi bangsa. Dalam visi demikian, perbedaan ideologi tidak dapat ditoleransi. Itulah

sebabnya mengapa kepemimpinan Soeharto anti multi partai, anti kemajemukan ideologi dan menyatukan ideologi dalam asas tunggal. Kekhawatiran akan lahirnya daerahisme dan propinsialisme, dipertegas dengan membatasi masa jabatan kepala daerah dan mekanisme pemilihan. Kepala Daerah tidak sepenuhnya dipilih oleh Dewan. Secara formal mekanismenya adalah perpaduan antara kehendak Daerah (mengusulkan tiga nama) dan kehendak Pusat (menentukan/memilih satu dari tiga yang diusulkan Dewan). Tetapi secara substantif Kepala Daerah adalah orang Pusat yang ditempatkan di daerah, selain didesain untuk mengendalikan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tidak memberi ruang gerak yang memadai bagi tokoh-tokoh Daerah untuk membangun kekuatan dengan identitas Daerah. Pembunuhan massal yang berlangsung pertengahan tahun 1960-an, merupakan kendala struktural bagi kekuatan masyarakat termasuk kekuatan-kekuatan di Daerah untuk melakukan tawar menawar dengan Pusat.

Intervensi pemerintah Pusat di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan demokrasi. Arahan dan statutory requirement yang terlalu besar dari Pemerintah Pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati, sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Besarnya arahan dari Pusat itu didasarkan atas pertimbangan menjamin stabilitas nasional dan kondisi sumber daya manusia di daerah. Hal demikian dapat dipahami sebab konteks sosial dan politik dirumuskannya Undang-Undang Nomor 5 tahun

1974 adalah penegakan stabilitas nasional dan pemberantasan kemiskinan serta keterbelakangan masyarakat. Tetapi dalam jangka panjang, sentralisasi seperti itu telah menimbulkan rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah. Apalagi sejak tahun 1990-an berlangsung *new game* di kancah internasional di mana negara tidak akan mampu lagi sebagai pemain tunggal dalam menghadapi *hyper competitive*. Pemerintah akan terlalu besar untuk menyelesaikan masalah kecil dan terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

### **Kendala-kendala Pelaksanaan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah**

Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi. Tetapi, pelaksanaan sistem ini mendapatkan tantangan yang cukup besar dari pemerintah pusat. Kendala-kendala tersebut diantaranya adalah (1) mindset atau mentalitas aparat birokrasi yang belum berubah; (2) hubungan antara institusi pusat dengan daerah; (3) sumber daya manusia yang terbatas; (4) pertarungan kepentingan yang berorientasi pada perebutan kekuasaan, penguasaan aset dan adanya semacam gejala *power shift syndrome* yang menghinggapi aparat pemerintah; dan

(5) keinginan pemerintah untuk menjadikan desa sebagai unit politik di samping unit sosial budaya dimana desa memiliki tatanan sosial budaya yang otonom.

Pada kenyataannya, *mindset* atau mentalitas menjadi kendala yang cukup besar bagi pelaksanaan tata pemerintahan yang baru ini. Selama kurang lebih 3 tahun pelaksanaan otonomi daerah (2000-2003), timbul berbagai macam persoalan yang disebabkan karena pola pikir dan mentalitas yang belum berubah. Dimasa lalu, sistem sentralistik mengebiri inisiatif lokal dan menempatkan pemerintah Pusat sebagai penguasa yang memiliki wewenang sangat besar atas berbagai bentuk kebijakan pembangunan. Keseragaman dan kepatuhan daerah terhadap pusat terjadi kata kunci sekaligus sebagai *mainstream* dan ideologi pembangunan yang dijanjikan. Karenanya, pada masa itu kritik menjadi sesuatu yang tabu atau dapat dianggap sebagai demonstrasi anti pemerintah pusat. (Ateng S, 2003)

Setidaknya, selama 32 tahun proses ini berlangsung secara terus-menerus sehingga tidak mengherankan jika mentalitas birokrasi pada akhirnya mengikuti pola tersebut. Terlebih lagi, konflik menjadi sesuatu yang tabu dan keberagaman dipandang sebagai ancaman dan sumber disintegrasi bangsa. Pada masa kepemimpinan Soeharto, pola pemerintahan yang diterapkan dalam struktur kekuatan dikenal sebagai pemerintah yang harmoni tanpa gejolak dengan mengembangkan ideologi Triple S yaitu Serasi, Selaras dan Seimbang. Pada akhirnya terbentuklah subordinasi hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dengan kekuasaan sepenuhnya berada di pemerintah pusat.

Sejarah sistem pemerintahan di Indonesia mencatat pasang surut sentralisasi dan desentralisasi

sebagai sistem administrasi pemerintahan, tidak dapat dilepaskan dari proses pertumbuhan suatu negara. Sejarah mencatat desentralisasi di Indonesia mengalami pasang surut seiring dengan perubahan konstelasi politik dalam pemerintahan di Indonesia.

Pemusatan kekuasaan pemerintahan selama tiga puluh tahun lebih dapat meredam gejolak dan konflik yang disebabkan tersumbatnya saluran aspirasi. Pemandulan lembaga negara dan pengebirian partai politik secara sistematis dilakukan, dan depolitisasi masyarakat dilakukan yang ditandai dengan diberlakukannya kebijakan masa mengambang (*floating mass*). Akses hanya dapat dijangkau oleh orang-orang lingkaran dalam pemerintahan, sehingga praktek Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN) tumbuh subur, sementara daerah dieksploitasi dengan sewenang-wenang oleh pemerintah pusat. Akhir dari pemerintah Orde Baru adalah diturunkannya Soeharto melalui *people power* sebagai akumulasi dari ketidakpuasan rakyat. Dari keseluruhan kejadian tersebut dapat dilihat bahwa perlakuan adil terhadap daerah dan pendelegasian wewenang adalah kebutuhan yang mendesak. Otonomi daerah merupakan jawaban atas tuntutan tersebut, karena tidak mungkin pemerintah pusat mampu menangani seluruh persoalan yang ada di daerah.

### **Pokok-pokok Pikiran Otonomi Daerah Pada Saat ini**

Otonomi daerah adalah wacana yang hangat dibicarakan dan diperdebatkan karena menyangkut bagaimana upaya negara untuk menyejahterakan rakyat. Di Indonesia, wacana otonomi daerah menguat di tahun 1990-an. Dalam kurun waktu cukup lama, Indonesia telah melaksanakan pemerintahan

yang terpusat dengan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan kebijakan pemerintah. Sistem sentralistik yang mengakar kuat dan mendarah daging membuat isu desentralisasi atau otonomi daerah menjadi istilah asing yang bahkan definisinya pun tidak mudah untuk dipahami. Meskipun keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah sudah cukup meredam tuntutan aspirasi daerah.

Pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai amandemen Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah Hak, Wewenang, dan Kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepala daerah otonomi untuk mengukur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Khalid Pheni, 2005) Bagaimanapun juga, otonomi daerah merupakan suatu kebutuhan yang mutlak, karena tidak mungkin seluruh persoalan yang ada di satu negara hanya ditangani oleh pemerintah pusat. Terlebih lagi, Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari wilayah yang dipisahkan oleh perairan, masing-masing wilayah memiliki ciri khas berdasarkan letak geografis, kondisi alam dan sosiokultural masyarakat tentunya akan sangat kompleks. Dari kenyataan ini saja dapat dinilai betapa otonomi daerah dan desentralisasi sistem pemerintah sangat perlu keberadaannya agar persoalan dan aneka

kompleksitas yang muncul tidak memberikan implikasi negatif terhadap integrasi.

Otonomi secara nyata berarti keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang keberadaannya dapat dibuktikan secara nyata. Bidang tersebut juga dibutuhkan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti perwujudan pertanggung jawaban atas konsekuensi pemberian hak dan wewenang kepada daerah berupa peningkatan di bidang pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin berkembang, keadilan dan pemerataan, serta hubungan pusat-daerah yang serasi.

### **Hubungan Otonomi Daerah Dengan Terbentuknya Lembaga Dewan Perwakilan Daerah**

Seiring dengan terjadinya reformasi dalam berbagai aspek di negara Indonesia ini, yang mana hal ini juga termasuk titik puncak dari perkembangan otonomi daerah di negara kita dan yang pada akhirnya Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan rekomendasi kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah melalui hasil rapat pleno sidang tahunan MPR pada tahun 2000, yang kemudian juga diikuti dengan dikeluarkannya ketetapan mengenai rekomendasi ini, dan juga menghasilkan ketetapan perubahan kedua pada Undang-Undang Dasar 1945 termasuk juga didalamnya perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945 ini.

Rekomendasi kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah ini dikeluarkan oleh MPR dengan dilatar belakangi oleh karena MPR telah mencermati bahwa harapan dan tuntutan masyarakat tentang proses pencapaian keadilan dalam penyeleng-

garan berkehidupan di bidang ekonomi, politik, dan sosio kultural, dan penegakan hukum, maupun penghargaan terhadap hak asasi manusia, tidak bisa lagi ditawarkan-tawar. Harapan dan tuntutan masyarakat agar proses demokratisasi untuk terciptanya masyarakat demokratis yang berkeadilan berjalan lebih cepat, merupakan gambaran sebuah dinamika dari bangsa Indonesia dalam menjawab tantangan perubahan zaman, dan memberikan visi dalam upaya menciptakan masa depan yang lebih baik lagi bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan telah terjadinya reformasi dalam sistem otonomi daerah yang juga merupakan satu kesatuan di dalam reformasi sistem ketatanegaraan di Indonesia ini dan selain itu juga yang terutama adalah bahwa salah satu dari hasil reformasi ketatanegaraan tersebut ialah dengan telah dibentuknya satu lembaga tinggi negara baru dalam wadah kekuasaan legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Adapun yang menjadi latar belakang dari pembentukan lembaga DPD ini adalah tidak terlepas dari hasil risalah rapat pleno dan rapat paripurna pada sidang tahunan MPR RI tahun 2001, dan berikut ini adalah rapat-rapat pada sidang tahunan MPR RI yang membahas serta memutuskan pembentukan lembaga DPD RI yaitu:

- a. Rapat pleno ke-12 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI pada tanggal 29 Maret 2001.
- b. Rapat pleno ke-14 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI pada tanggal 10 Mei 2001.
- c. Rapat pleno ke-15 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI pada tanggal 15 Mei 2001, serta
- d. Rapat paripurna ke-7 MPR RI pada tanggal 9 November 2001.

Di dalam ketiga rapat pleno serta rapat paripurna tersebut, dapat disimpulkan bahwa para fraksi yang hadir dalam rapat memiliki suatu keinginan untuk melakukan perubahan sistem terhadap lembaga perwakilan rakyat/legislatif dari sistem satu kamar (*unikameral* atau *unikameral plus*) yang selama ini dianut oleh sistem parlemen di Indonesia menjadi sistem dua kamar atau *bikameral*.

Dalam rancangan perubahan Pasal 2 UUD 1945, disebutkan sebagai berikut, Pasal 2 ayat (1) alternatif 1, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum di tambah dengan utusan golongan yang diatur menurut ketentuan undang-undang. Alternatif 2, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. (Jakob Tobing, 2001)

Jika DPR merupakan lembaga perwakilan politik yang anggota-anggotanya berasal dari partai politik, maka DPD merupakan lembaga perwakilan kewilayahan/kedaerahan yang anggota-anggotanya adalah perseorangan. Tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan wilayah-wilayah/daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi NKRI.

Dalam banyak kajian telah dikatakan bahwa lembaga DPD dibentuk untuk menjamin keterwakilan daerah yang merupakan salah satu elemen penting bagi pemeliharaan NKRI. Secara legal institusional, keterwakilan itu dibuktikan dengan dipilihnya empat wakil dari masing-masing propinsi. Mereka ini akan mendapatkan mandat dari rakyat daerah untuk jadi wakil mereka. Jika ini saja

yang dikehendaki, maka amanat konstitusional telah terpenuhi seluruhnya. (Purwo Santoso, 2003).

Pembentukan lembaga DPD ini tidaklah baru sama sekali kalau dilihat dari perkembangan MPR. dari segi ini, DPD adalah modifikasi atau penjelmaan dari fraksi utusan daerah melalui rapat pleno dalam sidang tahunan MPR tahun 2001 dan 2002, yang kemudian menghasilkan ketetapan berupa pembentukan lembaga DPD ini. Kemudian timbul pertanyaan dari beberapa ahli, mengapa muncul lembaga DPD padahal di dalam UUD 1945 sebelum amandemen sudah ada ketentuan mengenai utusan daerah. Hal ini perlu di kaji lebih mendalam mengapa terjadi proses yang demikian, terbentuknya lembaga DPD antara lain karena daerah juga ingin mendapat perhatian, diperhatikan identitasnya, jati dirinya, dan agar kepentingan-kepentingannya mendapat perhatian. Hal ini karena riwayat masa lalu, baik dalam pemilihan kepala daerah maupun pembagian hasil-hasil pembangunan daerah kurang diperhatikan dan diakomodasi kepentingannya, melalui fraksi utusan daerah yang memang selama ini fraksi tersebut menjadi representasi dari masyarakat daerah secara keseluruhan di dalam lembaga MPR RI. (Sri Soemantri Martosoewigno, 2003)

Di masa lalu, perwakilan kedaerahan lebih dimaknai sebagai perwakilan simbolik. Ada tokoh-tokoh yang mewakili daerah, tidak pernah dikembangkan mekanisme dengan hubungan kerja agar aspirasi kedaerahan tersebut terkelola dengan baik, dan pada gilirannya mewarnai proses pembuatan kebijakan publik pada level nasional. Poin yang ditegaskan disini adalah bahwa wakil-wakil yang direkrut dari daerah harus memiliki hubungan dan mekanisme kerja dengan lembaga-lembaga politik

di tingkat daerah yang handal. Dengan kehandalan inilah DPD akan memiliki makna bagi penyelenggaraan kekuasaan pada level nasional. Ini berarti, DPD harus mengembangkan tata kelembagaan sedemikian rupa sehingga lembaga ini mengakar di daerahnya masing-masing.

Dalam konteks ini DPD RI harus bisa menempatkan diri sebagai sebuah lembaga yang dapat memoderasi kepentingan-kepentingan tersebut dan atau menjadi fasilitator lembaga-lembaga politik daerah. Oleh karena itu, sejumlah inovasi politik dan yuridis perlu dikembangkan dalam rangka memastikan inovasi konstitusional dalam hal mengatur kedudukan lembaga DPD serta hubungannya yang khusus terhadap pemerintahan daerah agar bisa tumbuh dan berkembang. Fasilitasi pada level kelembagaan, bahkan teknis operasional sangat diperlukan agar inovasi ini tidak mati berkembang. Kerangka bagi pengembangan lembaga DPD memang tidak boleh melangkahi koridor formal, namun pendekatan informal sangat diperlukan bagi terciptanya suatu peraturan yang mengatur secara spesifik bagi hubungan antara DPD RI dengan pemerintah daerah serta elemen-elemen penting di dalam masyarakat daerah tersebut.

### **Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Reformasi telah membawa beberapa perubahan pada Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia yang ditandai dengan perubahan/ Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, yang di dalamnya juga mengatur pembentukan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI.

Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah pada hakekatnya terkait dengan adanya reformasi sistem ketatanegaraan, juga dalam rangka melak-

sanakan sistem demokrasi yang baik di negara Indonesia ini, dan yang terutama adalah perubahan didalam struktur parlemen Indonesia dari sistem satu kamar/*Unikameral* menjadi sistem dua kamar/*Bikameral*, serta terciptanya hubungan interaktif dan keseimbangan (*check and balances*) yang baik, setara, adil, juga dapat saling bekerja sama antara masing-masing lembaga Legislatif tersebut.

Melalui amandemen ketiga UUD 1945 ini terjadi perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan besar itu antara lain dibentuknya sejumlah lembaga demokrasi baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, serta memastikan diselenggarakannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung sehingga secara radikal telah mengubah bangunan sistem pemerintahan dan struktur ketatanegaraan Indonesia.

Perubahan penting lainnya adalah tidak adanya lagi lembaga tertinggi negara sebagaimana disebutkan dalam ketentuan lama pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan. "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Pemegang kedaulatan rakyat yang dulu berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui amandemen telah didistribusikan kepada berbagai lembaga tinggi negara. Kekuasaan MPR yang dulunya sangat besar itu *diredukir* melalui pasal 1 ayat (2) Amandemen ketiga UUD 1945 yang menyatakan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Dengan demikian kekuasaan tertinggi telah berpindah dari MPR kepada hukum dasar negara yaitu Undang-Undang Dasar (Morison, 2005)

Penegasan Indonesia sebagai negara hukum dican-  
tumkan pada pasal 1 ayat (3): “Negara Indonesia  
adalah negara hukum.” Sebelum amandemen, pen-  
jelasan mengenai Indonesia sebagai negara hukum  
tidak ditemui di dalam batang tubuh tetapi terdapat  
dalam Penjelasan yang menyebutkan: “Negara  
Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtstaat*), tidak  
berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*).” Pene-  
gasan Indonesia sebagai negara hukum adalah suatu  
hal yang esensial, dan tidak dapat hanya dilekatkan  
di bagian Penjelasan. Karenanya dalam Aman-  
demen UUD 1945 ketentuan ini diletakan pada  
bagian pasal-pasal.

Selain itu, melalui amandemen ketiga ini  
DPR mendapatkan peran lebih besar untuk menen-  
tukan mengenai pengangkatan pejabat dalam suatu  
kedudukan tertentu. Ada pejabat yang harus diaju-  
kan pencalonannya oleh DPR (*candidature*), yaitu:  
Anggota hakim konstitusi, anggota hakim agung,  
anggota BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), dan  
anggota Komnas HAM. Ada pejabat yang pengang-  
katannya harus mendapat persetujuan DPR (*appro-  
val*), yaitu: Anggota komisi-komisi negara, Pang-  
lima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, serta Gubernur BI  
(Bank Indonesia). Ada pula pejabat yang pengang-  
katannya cukup mendapat pertimbangan DPR  
(*confirmation*), yaitu: Pengangkatan Duta Besar dan  
penerimaan Duta Besar dari negara asing. Hak-hak  
yang terakhir ini sebenarnya tidak terkait dengan  
fungsi pengawasan, fungsi legislasi dan fungsi  
anggaran; akan tetapi hak-hak untuk menyarankan,  
menganjurkan ataupun untuk mengkonfirmasi  
dan menyetujui seseorang itu dapat diartikan  
dengan fungsi tambahan DPR yang bersifat *co-  
administration*.

Lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD)  
yang mana para anggotanya dipilih melalui  
pemilihan umum, dan juga pengisian anggota DPD  
ini merupakan hak perseorangan yang menjadi  
perwakilan daerah. Dengan demikian anggota DPD  
dapat berasal dari anggota pemerintah daerah,  
anggota DPRD atau masyarakat biasa di daerah.  
Kandidat anggota DPD tidak berasal dari dan atau  
berafiliasi dengan partai politik tertentu. Rakyat  
dapat memilih sendiri secara langsung wakil-wakil  
yang dikenalnya untuk duduk di DPD.

Pemilihan anggota DPD merupakan adopsi  
model Senat di Amerika Serikat. Sesuai model  
Senat, anggota DPD adalah wakil rakyat daerah dan  
bukan wakil pemerintah daerah. Tidak ada keteri-  
katan legal formal antara anggota DPD dan kebij-  
akan yang dibuat pemerintah daerah. Model sema-  
cam ini memberi kebebasan kepada anggota DPD  
untuk mengartikulasikan dan menyampaikan kepent-  
ingan rakyat di daerahnya. (Morison, 2005)

Amandemen ke IV dari Undang-Undang  
Dasar 1945 Pasal 2 ayat (1) menyatakan sebagai  
berikut:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas  
anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota  
Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui  
pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan  
undang-undang”.

Kehadiran Dewan Perwakilan Daerah  
(DPD) diawali dengan Rapat Pleno ke-12 Panitia  
Ad-Hoc I Badan Pekerja MPR, pada tanggal 29  
Maret 2001 dipimpin oleh Drs. Jakob Tobing, MPA  
selaku Ketua Badan Pekerja MPR. Dalam pemba-  
hasan tersebut telah pula dikatakan bahwa prinsip  
dasarnya menyetujui apa yang telah dihasilkan oleh  
Badan Pekerja ini hanya tadi sebagaimana yang  
juga anggota lain memberikan tanggapannya yang

berkaitan dengan batasan minimal persidangan DPD.

Secara lebih jelas Pasal 22 C tiga ayat itu tidak ada persoalan untuk disetujui rumusan Badan Pekerja, lalu Pasal 22D memang disini adanya ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR itu seakan-akan mengesankan DPD ini Sub Organisasi dari DPR.

Oleh karena itu DPD juga memiliki fungsi Legislasi, fungsi Budgeting fungsi Pertimbangan (konsultasi) dan fungsi Pengawasan, oleh karenanya pada ayat (1) pasal 22D ini mereka yang mengusulkan kata kepada DPR, jadi DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang, jadi mengajukan Rancangan Undang-Undang itu hanya kepada DPR namun disini DPD bukan Sub Organisasi dari DPR, tapi sebagai setara saja, maksudnya yaitu, bahwa oleh karena DPD adalah lembaga legislatif perwakilan daerah yang memiliki kedudukan yang setara dengan DPR namun untuk ruang lingkup spesifikasi dari fungsi dan kewenangannya disesuaikan terhadap Rancangan Undang-Undang tertentu saja yang hanya berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah dan seterusnya sebagaimana yang termaktub dalam ayat (1). Pada ayat (2)-nya memang disini ada dua alternatif.

Alternatif pertama DPD hanya memberikan pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang tertentu, sedang alternatif dua selain pertimbangan yang diberikan oleh DPD, DPD juga ikut serta membahas Rancangan Undang-Undang tertentu itu.

Pada alternatif kedua, karena prinsip dasarnya DPD itu fungsinya juga sebagaimana yang dimiliki oleh DPR, jadi khusus menyangkut Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Otonomi Daerah, pengelolaan sumber daya alam

dan sumber ekonomi lainnya itu DPD harus ikut membahas Rancangan Undang-Undang tersebut.

Pada ayat (3) ini memang dapat, kata dapat itu sifatnya tentatif. Maksudnya disini adalah fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh DPD ini sifatnya tidak tetap atau sementara dan sewaktu-waktu dapat diubah kembali dan disesuaikan dengan kapabilitas dan kinerja DPD nanti dalam menjalankan tugas dan fungsi kelembagaannya diwaktu mendatang. Padahal menghendaki DPD ke depan itu juga salah satu fungsinya melakukan pengawasan, jadi dengan menghapus kata dapat penulis pikir ini lebih mempertegas keberadaan DPD itu sendiri, adapun anak kalimat ayat (3) memang kalau itu dihilangkan serta menyampaikan hasil pengawasannya itu, akan lebih baik karena dengan rumusan seperti ini kembali mengesankan DPD itu Sub Organisasi dari DPR, padahal seterusnya tidak begitu.

Pada ayat (4) penulis pikir juga tidak ada persoalan, hanya terakhir menyangkut usulan dari Fraksi Partai Golkar usulan adanya penambahan ayat baru yang substansinya mengatur tentang kewenangan DPD dalam mengajukan usul memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden kepada MPR. Tidak harus dirumuskan di sini secara khusus karena kewenangan itu ada di MPR, di mana semua fraksi sudah sepakat hakekat MPR itu ya DPR dan DPD, artinya DPD itu bagian dari MPR juga. (Jakob Tobing, 2001)

Didalam Pasal 22 C cukup memadai, sebab dengan itu karena cukup memberikan pemahaman tentang DPD itu, pemilihan anggota-anggotanya, dan sebagainya sebagian sudah ada.

Kemudian untuk Pasal 22 D tetap seperti itu dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat karena sebagai corenya itu supaya tidak

bertentangan lagi dengan yang dirumuskan dalam perubahan kedua tentang DPR. Berangkat dari yang dijelaskan dalam perubahan kedua tentang DPR. Berangkat dari yang dijelaskan terlebih dahulu maksud bikameral adalah dalam rangka harmoni keparipurnaan dalam rangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Telah dijelaskan di sini tentang hal-hal berkenaan dengan kepentingan daerah, otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya dan seterusnya, perimbangan pusat dan daerah, dapat mengajukan artinya ada kemungkinan bukan dari satu pihak saja tapi pendapat dari pihak lain boleh-boleh saja, sedangkan ikut mem bahas nya ditekan dalam Pasal 22D ayat dua alternatif dua.

Kemudian untuk ayat Pasal 22 ayat (2) dipilih alternatif kedua karena ada ketegasan itu ada dua kewenangan yang jelas. Sampai dengan kata-kata serta ikut mem bahas itu kewenangan dalam rangka ikut bersama-sama dalam pembentukan Undang-undang berkenaan dengan hal-hal yang sifatnya nasional, ikut mencermati dalam rangka keutuhan, kesatuan bangsa dan negara. (Jakob Tobing, 2001)

Sebenarnya beberapa alasan yang sudah dikatakan oleh Pak Afandi, (Affandi, 2001) kami ingin bersama-sama mengingatkan bahwa kita sudah bersepakat pada Pasal 1 ayat (2) yang mengatikan kedaulatan ada di tangan rakyat hanya perbedaanya ada yang dilaksanakan ada yang sesuai dengan Undang-Undang Dasar, yang berdaulat itu rakyat. Jadi kalau ada 2 (dua) Dewan, 1 (satu) Dewan Perwakilan Rakyat, maka jelas yang lebih berdaulat itu Perwakilan Rakyat bukan Perwakilan

Daerah sama dengan Perwakilan Rakyat sama sebenarnya itu.

“Kita dari Panitia Ad Hoc I yang lampau sebenarnya sudah memasukkan disitu sebenarnya yaitu kita tidak ingin DPD itu sama sekali tidak mempunyai pengaruh pada legislasi tetapi pengaruhnya memberikan pertimbangan, memberikan usulan kalau mengajukan itu tidak berarti subordinir, karena pemerintah pun mengajukan kepada DPR.” (Jakob Tobing, 2001)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003 Pasal 109 menyatakan sebagai berikut:

- (1) Penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di propinsi yang bersangkutan.
- (2) Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh Kabupaten/Kota di Propinsi tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih.
- (3) Tata cara pelaksanaan penetapan calon terpilih anggota DPD ditetapkan oleh KPU.

Ketentuan sebagaimana yang diatur tersebut, pada dasarnya bagi mereka yang telah terpilih, maka akan mewakili daerah pemilihannya, sebagaimana ia dicalonkan serta propinsi di mana ia mewakili.

Sebagai anggota DPD yang telah terpilih secara sah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003, maka ia mempunyai kewenangan sebagai berikut :

1. Mewakili daerah pemilihannya dalam hal menyampaikan aspirasi dari daerah pemi-

lihannya, serta rakyat daerah yang telah memilihnya. Hal ini berkaitan dengan kewajiban yang dimiliki oleh anggota DPD dan diatur pada Pasal 50f Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk), yaitu anggota DPD mempunyai kewajiban untuk menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti/memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah. Anggota DPD harus lebih proaktif untuk bersosialisasi kedaerah-daerah dan memperhatikan serta menyelesaikan permasalahan yang ada pada masing-masing daerahnya.

2. Melaksanakan program kenegaraan dengan cara ikut serta membuat peraturan perundang-undangan. Hal ini berkaitan dengan fungsi legislasi pada DPD RI dan diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang yang sama, yaitu DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan Pasal 43, yaitu DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh Pemerintah. Serta Pasal 50 C, yaitu anggota DPD juga mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kehidupan demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan.

3. Ikut serta dalam upaya melakukan pembinaan politik kepada masyarakat dimana ia mewakilinya. Hal ini berkaitan pada Pasal 50h Undang-Undang yang sama, yaitu anggota DPD juga mempunyai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Hal ini berarti bahwa aspirasi dan kepentingan daerah menyangkut permasalahan daerah ditindaklanjuti melalui wadah DPD, dan juga anggota DPD wajib memberikan pendidikan politik bagi masyarakat di daerah akan hak-hak politik yang dimiliki oleh mereka.

Pada sisi lainnya juga dikatakan bahwa dalam penjelasan dari Pasal 3A ayat (1) dinyatakan bahwa DPR dan DPD masing-masing bersidang sekurang-kurangnya sekali dalam setahun dan dapat mengadakan sidang gabungan dalam MPR-RI.

Kesepakatan inilah yang harus diperhatikan oleh calon anggota DPD dalam menjalankan tugas-tugasnya, dengan tidak hanya mementingkan jabatannya akan tetapi harus pula dapat melaksanakan tugas yang diembannya, yaitu mewakili berdasarkan daerah pemilihannya. (Jacob Tobing, 2001)

### **Cara Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Pasal 60 menyatakan sebagai berikut:

Calon anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota harus memenuhi syarat :

- a. Warga Negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih ;
  - b. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa ;
  - c. Berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
  - d. Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia ;
  - e. Berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat ;
  - f. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 ;
  - g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap ;
  - h. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih ;
  - i. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten ; dan
  - j. Terdaftar sebagai pemilih.
- a. Berdomisili di propinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di propinsi yang bersangkutan ;
  - b. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Ketentuan ini dengan tegas telah diatur dalam Pasal 63 dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. di samping itu juga dikatakan dalam Pasal 64 yang menyatakan bahwa calon anggota DPD yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selain harus memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 dan Pasal 63 huruf a, harus mengundurkan diri sebagai Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Mengenai ketentuan Pasal 66 tentang pengajuan calon anggota DPD dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Calon mendaftarkan diri kepada KPU melalui KPU Propinsi dengan menyebutkan propinsi yang diwakilinya;
- b. Calon menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Pasal 63 dan Pasal 64 kepada KPU yang batas waktunya ditetapkan oleh KPU.

Mengenai perbedaan kewenangan antara DPR dan DPD di tingkat pusat, dapat ditentukan dengan: 1) Merinci tugas-tugas parlemen di bidang legislasi. 2) Pengawasan dan fungsi anggaran dilihat

Sedangkan menyangkut pencalonan bagi seorang calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota hanya dicalonkan dalam suatu lembaga perwakilan pada satu daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 61.

Bagi calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dalam ketentuan Pasal 60 juga harus memenuhi syarat-syarat:

secara akademis, sebenarnya, fungsi anggaran itu dapat pula dimasukkan ke dalam pengertian fungsi legislasi sepanjang menyangkut penguangannya dalam Undang-Undang ataupun termasuk ke dalam pengertian fungsi pengawasan sejauh menyangkut fungsinya sebagai alat atau instrumen pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Akan tetapi, karena peraturan perundang-undangan kita yang resmi, ketiga fungsi itu dibedakan satu sama lain.

Mengenai tugas-tugas lainnya dapat ditentukan dilakukan bersama oleh kedua lembaga perwakilan itu. Disamping itu, meskipun tugas pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang ditentukan ada di DPR dan DPD bersama-sama. Tetapi, dari segi materinya, dapat pula ditentukan bahwa yang diawasi oleh Dewan Perwakilan Daerah hanyalah pelaksanaan Undang-Undang Dasar dan pelaksanaan Undang-Undang sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah atau rakyat di daerah, bukan yang menyangkut soal-soal yang berkenaan dengan kepentingan nasional dan apalagi internasional. Hanya saja, harus diakui tidak mudah membedakan adanya perbedaan kepentingan tersebut antara daerah dan nasional.

Berkenaan dengan fungsi legislasi, dapat dikatakan mencakup kegiatan, mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang. Dibedakan disini, hanyalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Akan tetapi, karena sulitnya menentukan pembagian tugas legislasi ini tanpa menyebabkan timbulnya sengketa keputusan di antara DPR dan DPD, maka berkembang pendapat agar dibiarkan sajalah bahwa pelaksanaan tugas legislasi itu tidak usaha dibagi, asalkan

Sekretariat Jenderal DPR dan DPD dijadikan satu dan dilengkapi dengan satu Badan Legislasi yang dipimpin dan beranggotakan wakil-wakil anggota DPR dan DPD itu sendiri, ditambah para ahli dari luar anggota parlemen. (Jacob Tobing, 2001)

### **Kendala Yang Dihadapi Saat Ini Oleh DPD Sebagai Lembaga Tinggi Negara**

Seperti telah diuraikan pada pembahasan bab sebelumnya, bahwa realitas sesungguhnya saat ini pada lembaga DPD RI masih mengalami keterbatasan-keterbatasan, baik dalam fungsi, tugas maupun wewenangnya di dalam menjalankan roda sistem ketatanegaraan Indonesia. Berikut ini antara lain kendala-kendala yang dihadapi oleh lembaga DPD dengan di tinjau dari Pasal 22 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD Dan DPRD serta Peraturan Tata Tertib DPD adalah:

- 1) Kewenangan DPD RI di bidang legislasi jelas sangat terbatas karena DPD RI dapat ikut mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-Undang dibidang tertentu tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir.
- 2) Meskipun memperoleh fungsi, tugas dan kewenangan pengawasan, namun DPD RI hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan.
- 3) Tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD RI untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR RI dalam Undang-Undang Nomor 22/2003 pasal 30.
- 4) Tidak ada pengaturan mengenai hubungan dari kewenangan DPD RI dan dalam kaitannya de-

ngan Pemerintah Daerah. Padahal anggota DPD RI berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Dengan telah melihat kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang DPD yang berdasarkan pada UUD 1945 Pasal 22, khususnya pada Pasal 22D dan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk) serta Peraturan Tata Tertib DPD RI, maka lembaga DPD RI ini memiliki kedudukan serta wewenang yang masih terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan, sehingga DPD RI ini tampak hanya menjadi penasihat DPR RI saja. Mengapa kedudukan dan wewenang DPD ini terbatas? karena dari Undang-Undang itu sendiri mengatur demikian, sehingga kenyataannya saat ini kewenangan DPD RI tersebut malah menjadi terbatas. Selain itu juga adanya faktor utama yaitu, ketidak konsistenan dari pihak DPR RI dalam pengambilan keputusan serta kebijakan politik dalam Sidang Tahunan MPR RI Periode 1999-2004, khususnya pada keputusan Amandemen ke-III dan ke-IV UUD 1945 mengenai pembentukan DPD RI ini.

Amandemen konstitusi sesungguhnya gagal memberikan rumusan tepat mengenai dasar pemikiran yang akurat menyangkut keberadaan DPD RI ini. Sejak awal sudah disadari betapa DPD RI akan mengalami berbagai persoalan menyangkut kewenangannya yang terbatas, namun keberadaannya tetap dipertahankan. Secara politik muncul ketakutan betapa "Saudara muda" DPR RI ini akan jauh lebih populis ketimbang partai-partai politik dan DPR RI itu sendiri, sehingga untuk mencegahnya

dilakukan proses pengeangan sejak ia dipikirkan untuk lahir.

Apabila struktur politik ini masih di pertahankan, maka masa depan DPD RI dalam sistem Bikameral jadi agak mengkhawatirkan. Di saat kinerja DPR RI kurang maksimal, maka bandul demokrasipun akan bergerak ketitik yang pesimis. DPD RI dan DPR RI semestinya memiliki kewenangan, fungsi dan hak yang setara agar kelemahan DPR RI tersebut bisa ditutupi oleh masifnya kinerja DPD RI, artinya adalah apabila DPD RI benar-benar memiliki kewenangan/hak, tugas, dan fungsi yang setara dengan DPR RI, dan juga salah satu contohnya adalah jika ada kebijakan-kebijakan politik dari DPR RI yang dianggap kurang sesuai terhadap kepentingan bangsa dan negara, maka diharapkan nantinya DPD RI ini dapat melakukan suatu kontrol terhadap kebijakan dari DPR RI yang dianggap kurang sesuai tadi. Jadi hal ini juga akan terciptanya atau adanya hubungan yang berkesinambungan atau bersinergi antara lembaga Legislatif dan juga berarti adanya kerja sama atau kemitraan yang kompetitif secara sehat antara DPR RI dan DPD RI dalam bersama-sama menjalankan roda sistem ketatanegaraan di Indonesia ini.

Mengenai amandeman konstitusi yang sesungguhnya gagal, istilah "saudara muda" DPR RI bagi DPD RI serta ketidakpuasan menyangkut hal kinerja DPR RI ini, kiranya penulis dapat memberikan suatu opini bahwa amandemen ke-1 hingga amandemen ke-IV dari UUD 1945 ini sendiri masih kurang disosialisasikan dan diimplementasikan kepada masyarakat, sehingga kebijakan-kebijakan apapun yang dikeluarkan oleh negara, masyarakat kita masih belum banyak yang mengetahui serta memahami terhadap kebijakan-kebijakan negara ini

sendiri, apalagi UUD 1945 ini sendiri merupakan pedoman utama bagi elite penyelenggara negara dalam menjalankan roda sistem ketatanegaraan di Indonesia ini, dan amandemen terhadap UUD 1945 juga berarti adanya perubahan pula terhadap arah atau haluan bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karenanya didalam kasus yang terjadi pada lembaga DPD RI ini dapat dikatakan adanya kegagalan pada amandemen konsitusi khususnya perubahan ketiga dari UUD 1945 pada pasal 22, karena pada akhirnya pengaturan mengenai kelembagaan DPD RI tidak jelas terutama pengaturan terhadap hak dan kewenangan bagi DPD RI yang justru terjadi keterbatasan hak dan kewenangan pada DPD RI ini didalam Pasal 22 UUD 1945, dan khususnya pada Pasal 22 D itu sendiri.

Pada istilah "saudara muda" DPR RI bagi DPD RI, memang dalam pembentukan lembaga DPD RI ini dilakukan oleh para anggota DPR RI, melalui Sidang Tahunan MPR RI tahun 2001 dan 2002 yang akhirnya para anggota fraksi di DPR RI tersebut membuat keputusan untuk membentuk lembaga DPD RI, jadi dapat dikatakan dari hal inilah kemudian muncul istilah "saudara muda" untuk DPD RI tersebut.

Sedangkan mengenai ketidakpuasan dari masyarakat mengenai kinerja DPR RI, memang setelah adanya perubahan-perubahan atau amandemen dari UUD 1945 ini lembaga DPR RI telah menjadi lembaga tinggi negara yang cenderung superior terutama dalam hak dan kewenangan yang dimilikinya dibandingkan dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya serta tidak ada pengawasan terhadap kinerja DPR RI ini, disamping itu dalam menjalankan tugas dan fungsi kelembagaannya, DPR RI ini juga cenderung lebih banyak melakukan

kepentingan-kepentingan atau muatan politik yang sangat besar dibandingkan kecenderungan untuk membela kepentingan ataupun aspirasi dari masyarakat itu sendiri. Oleh karenanya kehadiran DPD RI dalam konteks ini adalah sebuah jawaban atas persoalan tentang minimnya kontrol politik masyarakat yang dulunya dilakukan oleh DPR RI. Saat ini institusi DPD RI diharapkan bisa menjadi alternatif baru yang mampu membawa perubahan politik secara nasional dan keseimbangan kekuasaan antar lembaga legislatif serta juga diharapkan pada masa mendatang dapat menjadi sebuah jawaban bagi tuntutan masyarakat ditengah-tengah kekecewaan atau ketidakpuasan dari masyarakat terhadap lembaga DPR RI tersebut.

### **Beberapa Perbandingan Antara Keberadaan DPD RI Dengan Parlemen Belanda**

Pada bagian ini penulis menjelaskan perbandingan lembaga DPD RI dengan parlemen negara Belanda yaitu bahwa Belanda sebagai negara yang berbentuk kerajaan memiliki lembaga parlemen yang disebut dengan "*The States General*", yang terdiri dari 2 kamar, yaitu Majelis Tinggi atau *The Eerste Kamer* yang mana *The Eerste Kamer* ini memiliki kesamaan dengan DPD RI, antara lain dalam hal substansi pemilihan serta perwakilannya, yaitu para anggotanya sama-sama dipilih propinsi atau daerah, dan juga mewakili daerah/propinsi masing-masing yang memilihnya, serta Majelis Rendah atau *The Tweede Kamer*, dan *The Tweede Kamer* ini juga disebut dengan *Senat*

#### **1) Majelis Tinggi (*The Eerste Kamer*)**

*The Eerste Kamer* terdiri atas 75 orang anggota dari masing-masing 10 partai yang duduk

di dalam lembaga ini, yang mana para anggotanya dipilih secara tidak langsung oleh 12 Dewan Propinsi yang ada pada negara Belanda dan anggota serta partai-partai politik yang duduk di *The Eerste Kamer* ini juga mewakili kedua belas Dewan Propinsi tersebut.

Setelah terpilihnya para anggota *The Eerste Kamer* ini, lalu diadakan pemilihan kembali dari anggota *Eerste Kamer* ini untuk kemudian duduk di dalam keanggotaan *The Tweede Kamer* atau senat, baik anggota *Eerste Kamer* maupun anggota *Tweede Kamer* sama-sama dipilih secara tidak langsung, dan kriteria keanggotaannya sama pada kedua majelis tersebut, hanya saja pada anggota *The Tweede Kamer* benar-benar hanya seorang politisi murni saja dan juga berpengalaman dalam menjalankan dunia politik.

Sejak tahun 1983, revisi konstitusi atau amandemen konstitusi menyatakan bahwa anggota *Eerste Kamer* ini dipilih untuk setiap 4 tahun sekali oleh kedua belas Dewan Propinsi di negara Belanda tersebut.

## **2) Majelis Rendah (*The Tweede Kamer/Senat*)**

*The Tweede Kamer* (Majelis Rendah) atau *senat*, yang mana beranggotakan 150 orang yang masing-masing berasal dari 8 partai politik yang duduk di lembaga ini, hal ini jauh lebih banyak komposisi anggota yang duduk di lembaga ini, dibandingkan dengan komposisi keanggotaan pada *Eerste Kamer*, hanya beda dalam jumlah partai yang duduk dalam keanggotaan masing-masing majelis. Apabila anggota *The Eerste Kamer* dipilih untuk mewakili Propinsi, maka anggota *The Tweede Kamer* ini merupakan anggota dari *The Eerste*

*Kamer* yang dipilih untuk menjadi perwakilan partai, dan juga status dari keanggotaan *The Eerste Kamer* dan *The Tweede Kamer* yang ada sedikit perbedaan seperti yang disebut diatas.

*The Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* ini memiliki kewenangan serta tugas yang sama sejajar dalam bidang legislasi. Anggota kedua majelis ini dapat menerima atau menolak RUU atau undang-undang, akan tetapi bagaimanapun penerimaan terhadap RUU maupun undang-undang tersebut, seperti contoh adalah dalam statement yang dibuat oleh pemerintah atau dewan menteri pada debat mengenai draf RUU dapat memainkan peranan yang signifikan dalam kebijakan peraturan hukum dimasa mendatang. Perdebatan diparlemen memberikan kontribusi terhadap interpretasi hukum, dan selanjutnya pada anggota kedua majelis tersebut dapat mengambil alih peran dari pemerintah mengenai implementasi pada penegakan hukum.

Baik anggota *Eerste Kamer* maupun *Tweede Kamer* dapat mengajukan pertanyaan tertulis kepada pemerintah. Perdebatan mengenai anggaran/budget pemerintah juga dapat memberikan pengaruh bagi kebijakan politik terhadap pemerintah dimasa mendatang.

Apabila ditinjau perbandingannya antara lembaga DPD RI dengan *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* ini, maka penulis berpendapat bahwa sistem keorganisasian pada lembaga DPD dan sistem keorganisasian pada *The Eerste Kamer* tersebut hanya mirip substansi pada hal keterwakilan dari anggota-anggotanya, dimana para anggota kedua lembaga parlemen ini sama-sama mewakili dari masing-masing propinsi atau daerah yang memilihnya dan juga cara pemilihan para anggotanya melalui sistem

distrik atau cara pemilihan dengan sistem wilayah/ daerah atau propinsi.

Mengapa lembaga DPD dengan *The Eerste Kamer* hanya mirip didalam substansi mekanisme pemilihan dan substansi keterwakilan pada anggotanya? apabila dilihat dari aspek kedudukan, wewenang dan fungsi pada DPD ini, jelas sangat jauh perbedaannya dengan *The Eerste Kamer* ini, hal tersebut karena didalam Pasal 22 D UUD 1945 tercantum bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang, ikut membahas rancangan Undang-Undang mengenai otonomi daerah dan hal-hal penting yang berkaitan dengan daerah, juga melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai kepentingan daerah dan menyampaikan hasil pengawasan tersebut kepada DPR, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD sebagaimana penjelasan pada pasal 22 D UUD 1945 tadi, maka DPD tidak memiliki kewenangan yang berarti di MPR. Hak usul, memberikan pertimbangan dan melakukan pengawasan, jelas bukan suatu hal yang dapat dipaksakan. Kewenangan tersebut dapat diabaikan tanpa mempunyai sanksi apapun, baik hukum maupun politis.

Hal tersebut sangat kontras perbedaannya apabila dibandingkan dengan kewenangan dan fungsi yang dimiliki oleh parlemen negara Belanda (*The Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*) ini, dimana kewenangan yang dimiliki oleh *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer* adalah:

1. Membuat Undang-Undang
2. Mensahkan dan memutuskan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
3. Menerima atau menolak Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Perdana Menteri maupun oleh Dewan Kabinet/Menteri.
4. Mencabut atau membatalkan RUU maupun Undang-Undang.
5. Mengangkat dan memberhentikan Perdana Menteri.
6. Mengangkat dan memberhentikan ketua Mahkamah Agung dan juga para hakim agung.

Sedangkan khusus pada *The Tweede Kamer*, lembaga ini juga memiliki kewenangan untuk menyeleksi para hakim agung pada mahkamah agung Belanda dan juga memilih anggota lembaga ombudsman Belanda beserta lembaga-lembaga yang menjadi bagian dari lembaga ombudsman Belanda tersebut. Kewenangan-kewenangan inilah yang dimiliki oleh parlemen Belanda namun tidak dimiliki oleh Lembaga DPD RI

Setelah melihat sistem Bikameral dalam ketatanegaraan negara Belanda di atas, maka model seperti apa yang cocok untuk sistem parlemen di Indonesia, dan hal ini belum bisa dijawab sekadar dengan membandingkan dengan sistem parlemen negara Belanda tersebut. Dari wewenang DPD yang sekarang dan dengan melacak pembicaraan di badan pekerja MPR yang mendesain keberadaan DPD didalam konstitusi, jelas bahwa pembentukan DPD ditujukan untuk mewakili kepentingan daerah, dalam hal ini sama seperti *The Eerste Kamer* yang juga mewakili Propinsi/Dewan Propinsi yang ada di negara Belanda. Ini terlihat dari kekhususan dalam pasal 22D UUD 1945 yang menyebutkan kekhu-

susan wilayah kerja DPD pada persoalan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Karena itu, yang menjadi soal adalah bagaimana agar tujuan ini dapat secara efektif untuk diterapkan. Hal inilah yang perlu dipelajari lebih lanjut dalam studi-studi lanjutan dengan “Kompetisi” sebagai kata kuncinya serta wewenang dan mekanisme sebagai fasilitasnya.

### **Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945**

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dapat dilihat didalam pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan ketentuan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat (1) ini dengan sendirinya akan membawa beberapa perubahan yang signifikan berupa kewenangan untuk dapat mewakili daerahnya dalam membahas kepentingan-kepentingan daerahnya.

Mengenai pembahasan kedudukan DPD ini juga dapat ditelaah pada apa yang telah dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie, SH dalam makalahnya yang berjudul: “Menuju Struktural Parlemen Dua Kamar,” (Jimly, 2001) yaitu jika kamarnya ada dua, tentulah rumahnya tetap ada satu. Untuk itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri tetap masih dapat dipertahankan namanya, yaitu untuk menyebut nama rumah parlemen yang terdiri atas dua kamar itu. Tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tinggi negara seperti selama ini. Fungsi kekuasaan yang dikaitkan dengan majelis yang terdiri atas

dua kamar itu adalah kekuasaan legislatif. Seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat dikatakan: “*All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”. Struktur parlemen Kerajaan Belanda juga disebut “*Staten General*” yang terdiri atas *Eerste Kamer* dan *Tweede Kamer*. Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar ketentuan mengenai kekuasaan legislatif dalam rangka Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 atau dalam naskah yang utuh dimasa yang akan datang ditentukan bahwa “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.

Masalahnya sekarang bagaimana menentukan perbedaan di antara kedua kamar parlemen itu dalam Undang-Undang Dasar. Seperti dikatakan oleh Rod Hague dan Martin Harrop, “*The main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly are first, to present distinct interests within society and secondly to provide checks and balances within the legislative branch*”. Dengan demikian perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu:

- a. Sistem rekrutmen keanggotaannya, dan
- b. Pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.

(Jimly, 2001)

Berdasarkan pembahasan pada makalah tadi, maka penulis berpendapat, bahwa siapa yang akan diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan siapa yang akan diwakili oleh Dewan Perwakilan Daerah maka keduanya tentu haruslah sama-sama

mewakili rakyat yang dipilih secara demokratis. Akan tetapi, sesuai dengan namanya, Dewan Perwakilan Daerah akan mewakili masyarakat daerah pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional. Untuk menjamin hal ini, maka prosedur pemilihan untuk anggota dan Dewan Perwakilan Rakyat haruslah berbeda dari prosedur untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan "*The winner takes all.*" (Jimly, 2001) Sedangkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*Political institutional building*).

### **Kendala Kedudukan DPD RI Sebagai Lembaga Tinggi Negara.**

Seperti yang telah dibahas dari awal bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam struktural atau sistem ketatanegaraan Indonesia ini, yaitu DPD RI memiliki kedudukan yang setara atau sama dengan DPR RI, sesuai yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (1), dan Pasal 22 UUD 1945.

Namun menurut penulis dalam prakteknya saat ini malah terjadi suatu kejanggalan yang mana didalam Pasal 22 UUD 1945 ini sendiri khususnya pada Pasal 22D tersebut tidak mengatur kewenangan, tugas dan fungsi DPD secara semestinya sesuai dengan kapabilitas DPD RI sebagai lembaga tinggi negara, begitu pula dalam Undang-Undang Susunan Dan Kedudukan (UU Susduk), yang mana dalam Pasal 40 Undang-Undang Susunan dan

Kedudukan ini dinyatakan bahwa DPD adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara, namun pada Pasal 42, 43 dan Pasal 44 UU Susduk ini pengaturan kewenangan, tugas dan fungsi DPD sama seperti yang terkandung dalam Pasal 22D UUD 1945 tersebut, yakni pengaturannya tidak sesuai atau sangat bertolak belakang dengan kapabilitas dari DPD RI ini sendiri sebagai lembaga tinggi negara dan sebaliknya juga malah terjadinya pembatasan wewenang, tugas dan fungsi DPD didalam Pasal 22D UUD 1945 serta Pasal 42, 43 dan 44 UU Susduk tersebut.

Akibat dari keterbatasan segala aspek yang dialami oleh DPD RI ini, DPD tidak dapat wewenang untuk memutuskan serta menetapkan undang-undang dan juga tidak dapat menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan kapabilitasnya sebagai lembaga tinggi negara. Penulis juga menilai bahwa tidak ada salahnya apabila DPD mendapatkan kewenangan legislasi yang optimal khususnya dalam hal dapat memutuskan dan menetapkan undang-undang, hanya saja sepanjang menyangkut undang-undang yang mengatur dalam skala kedaerahan saja, tidak sampai masuk ke dalam skala negara/nasional apalagi berskala internasional, dan juga permasalahannya menurut penulis selama ini kenyataannya DPD tidak mendapatkan kewenangan untuk memutuskan dan menetapkan undang-undang, sekalipun hanya pada undang-undang yang berskala kedaerahan saja. Jadi dapat dikatakan bahwa UUD 1945 ini sendiri sesungguhnya sekedar mengatur kelembagaan DPD hanya semata-mata dari segi kedudukannya saja.

Oleh karena itulah menurut penulis harus perlu dibuat kembali ketegasan dalam hal kese-

taraan status hukum dan kapabilitas antar lembaga legislatif yang seharusnya adanya sikap konsisten dalam melaksanakan sistem awal pada peraturan perundang-undangannya, yaitu pada Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 22 UUD 1945 tersebut. Dan dengan merujuk pada kasus yang dialami oleh DPD RI inilah yang akhirnya memunculkan rencana untuk melakukan Amandemen kelima UUD 1945, yang mana Amandemen tersebut nantinya juga direncanakan untuk memberikan kewenangan kepada DPD secara maksimal, dan rencana Amandemen ini semula di usung oleh para anggota DPD yang kemudian memperoleh dukungan dari sebagian anggota DPR RI serta dukungan moral dari Pemerintahan Daerah, pakar politik, praktisi hukum Tata Negara serta para akademisi yang terkait dengan bidang ketatanegaraan tersebut.

### **Permasalahan Dalam Kewenangan DPD RI**

Saat ini permasalahan kewenangan yang terjadi pada DPD ini telah menjadi topik kajian yang penting bagi para ahli hukum Tata Negara dan kalangan akademis lainnya yang terkait dengan lingkup ketatanegaraan ini, salah satu praktisi hukum Tata Negara yang paling intensif dalam mengupas pembahasan lembaga-lembaga negara, yaitu Jimly Asshiddiqie, yang mana beliau menyatakan didalam salah satu buku terbaru karya beliau yang berjudul: "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", yang antara lain dikatakan:

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD, dengan struktur bikameral itu diharapkan proses

legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebutkan menganut sistem bikameral sama sekali: Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun, dibidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai co-legislator, daripada legislator yang sepenuhnya. Oleh karena itu, DPD dapat lebih berkonsentrasi dibidang pengawasan sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat didaerah-daerah. (Jimly, 2006)

Menanggapi buku Jimly Asshiddiqie tadi, penulis juga memiliki penilaian, bahwa terlepas dari telah optimal atau belum atas kewenangan yang dimiliki oleh DPD sekarang ini pada hakekatnya

dalam realita bahwa semenjak awal terbentuknya lembaga DPD ini memang telah terjadi adanya pembatasan kewenangan, fungsi dan tugas dari DPD itu sendiri. Dan yang menjadi faktor utama adanya pembatasan ini, sekali lagi kembali kepada sistem awal peraturan atau Undang-Undang yang mengatur kelembagaan DPD ini, yaitu pada UUD 1945 Pasal 22 khususnya Pasal 22 D serta Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan (UU Susduk). Penilaian penulis ini juga tidak jauh berbeda dengan yang telah dikemukakan oleh Sdr. Taufiqurrahman Syahuri dan Sdr Mochammad Ilyas.

Dalam wawancara penulis dengan kedua narasumber ini, keduanya juga memiliki penilaian bahwa dalam permasalahan kewenangan, tugas dan fungsi dari DPD ini, maka kembali lagi kepada sistem peraturan atau Undang-Undang yang mengatur kelembagaan DPD tersebut.

Kemudian dari Sdr. Mochammad Ilyas ini juga menambahkan bahwa tidak adanya kekonsistenan sikap dari para anggota MPR/DPR RI dalam pengambilan keputusan atau kebijakan pada Sidang Tahunan MPR RI yang lalu dalam pembentukan lembaga DPD RI, dan ketidakkonsistenan sikap ini ditenggarai oleh karena dalam pembentukan lembaga DPD ini lebih terdapat motif politis yang besar dibandingkan dengan didasarkan pada landasan sosial atau filosofis dalam pembentukan lembaga DPD tersebut, dan permasalahan ini akan terselesaikan apabila DPD RI juga memperoleh kewenangan, tugas dan fungsi yang sesuai dengan kapabilitasnya sebagai lembaga tinggi negara dan juga sekali lagi kembali kepada adanya kesetaraan serta keseimbangan kedudukan antar lembaga legislatif tersebut.

Disinilah sebenarnya akar permasalahannya, bahwa sistem peraturan yang mengatur mengenai pembagian tugas, fungsi dan kewenangan antar lembaga legislatif itu sebenarnya masih belum jelas dan bersifat tambal sulam, jadi tidaklah keliru apabila kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI ini dapat dikatakan masih belum memadai/optimal serta tidak sesuai dengan kapabilitas dari DPD itu sendiri sebagai lembaga tinggi negara karena masih belum jelasnya sistem peraturannya tadi terhadap pembagian tugas, fungsi dan kewenangan antar lembaga legislatif. Apabila adanya pengaturan yang jelas, maka pada akhirnya diharapkan juga akan terciptanya atau terjalinnya hubungan interaktif yang baik, selaras, adil, serta saling bersinergi antar lembaga legislatif tersebut. Jadi inti dalam permasalahan kasus yang terjadi pada DPD RI ini sebenarnya adalah masalah ketidakadilan dan ketidakjelasan dalam hal pengaturan serta pembagian tugas, fungsi, dan kewenangan dari masing-masing lembaga legislatif tersebut.

### **DPD RI Dan Sistem Quasi Bikameral**

Kembali kepada pembahasan buku yang sama karya Jimly Asshiddiqie tadi, ialah seperti telah diketahui bahwa struktur sistem parlemen Indonesia pasca perubahan keempat UUD 1945, dapat dikatakan mengalami perubahan yang ekstrem, dan pada akhirnya dapat dikatakan bersifat trikameral alias terdiri atas tiga kamar atau institusi sekaligus.

Tidak ada satupun negara di dunia ini yang mempunyai struktur parlemen tiga kamar, kecuali Indonesia. Di dunia hanya dikenal kalau tidak satu kamar atau unikameral, tentu struktur yang dianut adalah bikameral atau dua kamar. Sedangkan

struktur parlemen kita, seperti tersebut diatas, terdiri atas tiga kamar atau institusi, yaitu DPR, DPD dan MPR. Kedudukan ketiganya sederajat satu sama lain. Bahkan keberadaan MPR itu sendiri dapat dikatakan merupakan perpanjangan tangan atau sebagai organ pendukung (*auxiliary organ*), ataupun sebagai kelengkapan forum yang tersendiri bagi DPR dan DPD untuk mengambil keputusan diluar kewenangan DPR dan DPD itu sendiri. (Jimly, 2006)

Dilema DPD sebenarnya sudah bisa diduga dari hasil amandemen atas konstitusi yang dinilai oleh banyak kalangan serta para ahli, cenderung tambal sulam. Semua ini berpangkal pada tidak adanya konsistensi para politisi saat menata ulang sistem pemerintahan berikut sistem perwakilan melalui Panitia Ad Hoc I MPR.

Nasib buruk DPD diperparah dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan Dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD Dan DPRD. Reduksi atas peran dan kewenangan DPD dalam proses legislasi sebenarnya tidak hanya terkait Pasal 43 Undang-Undang Susunan Dan Kedudukan seperti yang dikeluhkan oleh DPD, tetapi juga dalam keseluruhan substansi Undang-Undang itu.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 itu cenderung mengatur MPR, DPR, dan DPD secara terpisah, padahal ketiga lembaga itu merupakan satu kesatuan parlemen yang saling bekerja sama satu sama lain. Bahkan juga para ahli telah cenderung menilai bahwa Pasal 22D UUD 1945 dan UU Susduk inilah penyebab utama pengecilan peran dan fungsi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Legitimasi anggota DPD RI kuat sebab, dipilih

langsung oleh rakyat, tetapi kewenangannya malah menunjukkan hal yang berlawanan.

Akibatnya, tidak diatur bagaimana mekanisme bagi DPD untuk mengusulkan RUU, terlibat dalam pembahasan RUU bersama pemerintah dan DPR, atau mekanisme jika suatu RUU yang disetujui pemerintah dan DPR, tetapi ditolak oleh DPD. Dengan menilai demikian, maka dapat disimpulkan atau bahkan terlalu terburu-buru untuk menyatakan bahwa Indonesia semata-mata sudah menganut sistem parlemen bikameral murni, dan tidak keliru pula jikalau hal ini dapat dikatakan seolah-olah seperti menganut sistem bikameral sejati atau hal ini lazim disebut juga dengan *quasi bikameral* apabila menelaah kasus yang sedang dialami oleh DPD RI ini. Opini penulis ini tidak berbeda jauh dengan yang telah dipaparkan oleh sdr. Mochammad Ilyas dalam wawancara penulis dengan beliau.

### **Amandemen Kelima Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)**

Inilah solusi yang direncanakan untuk diusulkan dan diharapkan dapat menjadi penyelesaian serta penuntasan permasalahan yang saat ini sedang terjadi didalam sistem kekuasaan legislatif di Indonesia. Pemikiran ini digagas atau dimunculkan oleh para anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan ide itu kini terus berjalan karena di dukung oleh Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa DPR RI, yang pada akhirnya F.PKB ini menjadi motor penggerak bagi fraksi-fraksi yang lain di DPR RI untuk kemudian mendukung rencana amandemen kelima UUD 1945 ini.

Inti dari perlu dilakukannya amandemen kelima dari UUD 1945 adalah diterapkannya sistem bikameral secara utuh. Sekarang ini parlemen

negara Indonesia dalam prakteknya menjalankan sistem parlemen dua kamar, akan tetapi kenyataannya peran dari DPD ini masih terbatas. Dalam hal ini DPD hanya sekedar memberikan pertimbangan, bukan suatu bentuk sumbangan pemikiran yang bisa memperkaya setiap keputusan atau kebijakan arah politik bagi kehidupan bernegara bangsa Indonesia ini.

Hanya saja, yang menjadi pertanyaan lebih jauh, bagi penulis adalah untuk apa perubahan itu dilakukan? Perubahan itu harus bisa memperbaiki perikehidupan seluruh bangsa ini. Pengalaman inilah yang patut untuk dipetik dalam menghadapi keinginan untuk melakukan amandemen kelima. Tanpa disertai persiapan yang matang, terutama bagaimana mengaplikasikan perubahan yang akan dibuat, dan karenanya juga pada elite politik jangan terjebak pada kesalahan yang sama, karena perubahan harus disertai dengan komitmen serta sikap konsisten untuk melaksanakan hasil perubahan tersebut dimasa mendatang.

Opini masyarakat sekarang ini yang dibutuhkan bukanlah sekedar perubahan dalam sisi perundang-undangan, yang jauh lebih penting adalah perubahan dalam sikap, dalam perilaku dengan pemahaman bahwa sistem demokrasi yang telah diterapkan di negara Indonesia ini harus membuat kekuasaan itu melayani, bukan sebaliknya, minta dilayani, karena perubahan Undang-Undang Dasar ini menentukan masa depan bangsa dan negara juga.

Disinilah sebenarnya ujian bagi para elite politik kita, apakah mereka memang benar-benar memiliki komitmen dan itikad yang baik dalam membuat suatu keputusan serta kebijakkan peraturan undang-undang atau hukum, dan juga apakah

Amandemen Undang-Undang Dasar ini akan lebih memperhatikan kepentingan bangsa dan negara serta tidak sebaliknya yang pada akhirnya akan menguntungkan para elite politik tersebut. Jadi sekali lagi kembali kepada kekonsistenan sikap dari mereka, apakah akan menjadi pejuang bagi aspirasi rakyat atau berjuang untuk kepentingan dirinya sendiri atau kelompoknya.

## **Kesimpulan**

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah menentukan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, diatur kedudukan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adalah sama, namun masing-masing mempunyai kewenangan sendiri, dengan Dewan Perwakilan Rakyat mewakili Pusat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah mewakili Daerah pemilihannya, namun bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat membahas Rancangan Undang-Undang Otonomi Daerah, Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, dan lain-lain.

Kedudukan DPD RI ini pada sesungguhnya memang memiliki kedudukan yang setara dengan DPR RI, hal ini sesuai dengan yang dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945. Namun disisi lain dalam Pasal 22 UUD 1945 ini sendiri, khususnya pada pasal 22 D dan juga dalam Undang-Undang Susunan Dan Kedudukan (UU Susduk) ini justru malah terjadi pembatasan pengaturan kewenangan dari DPD itu sendiri, dan akibatnya dalam kenyataan serta prakteknya saat ini DPD tidak dapat melaksanakan tugas-tugas dan fungsi kelembagaannya secara maksimal, karena faktor utama dari sistem peraturan

yang mengatur kelembagaan DPD ini yang tercantum pada kedua Undang-Undang tersebut.

Dengan melihat adanya keterbatasan hak dan kewenangan yang dialami oleh DPD RI serta tidak optimalnya lembaga ini dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal seperti telah disebutkan tadi, maka dapat disimpulkan atau bahkan terlalu terburu-buru untuk menyatakan bahwa Indonesia semata-mata sudah menganut sistem parlemen bikameral murni, dan tidak keliru pula jikalau hal ini dapat dikatakan seolah-olah seperti menganut sistem parlemen bikameral sejati atau hal ini lazim disebut juga dengan quasi bikameral dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, apabila menelaah kasus yang dialami oleh DPD RI ini.

#### **Daftar Pustaka**

- Asshiddiqie, Jimly, "Permulaan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara", UI-Press, Jakarta, 1996.
- , "Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar", Makalah di sampaikan dalam Seminar Nasional Tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute, Medan, 2001.
- , "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi", Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Azra, Azyumardi, "Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani", Tim ICCE UIN Jakarta, 2003.
- Dadang, Solihin, "Kamus Istilah Otonomi Daerah", Lembaga Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan, Jakarta, 2001.
- DPD RI, "Untuk Apa DPD RI", Kelompok Penerbit DPD RI, Jakarta, 2006.
- Morrissan, "Hukum Tata Negara RI Era Reformasi", Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.
- Martosowigno, Sri Soemantri, "Undang-Undang Dasar 1945 dan Aspek-Aspek Perubahannya", Unpad Press, Bandung, 2003.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IV/MPR/2000 Tentang "Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah", Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2000.
- Pide, Andi Mustari, "Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI", Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999.
- Pheni, Khalid, "Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik", Kemitraan Partnership, Jakarta, 2004.
- Tobing, Jakob, "Risalah Rapat Paripurna Ke-7 Sidang Tahunan MPR RI", Setjend MPR RI, Jakarta, 2001.
- Santoso, Purwo, "Aktualisasi Perwakilan Daerah", Makalah Focus Group Discussion, UGM Press, Yogyakarta, 2003.
- Syafrudin, Ateng, "Pasang Surut Otonomi Daerah Di Indonesia", Bina Cipta, Bandung, 2003.