

# HARMONISASI FUNGSI DPD DAN DPR PADA LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT DALAM SISTEM BIKAMERAL GUNA PELAKSANAAN CHECKS AND BALANCES

Titik Triwulan Tutik  
Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya  
Email: [tt\\_titik@yahoo.com](mailto:tt_titik@yahoo.com)

## Abstract

*This study is a normative legal research. The study aims to examine the function of harmonization between DPD and the DPR in agency representatives in bicameral system. Approach is used in this study are the historical, the statute, the comparative, the conceptual, and the case approach. Data collection by collecting primary legal materials and secondary. Primary legal materials studied and identified with the "Irac", while secondary legal materials are accounted for using the card system, which is based on the research subject. These materials are searched legal relationship between one and the other uses reasoning (analysis) deductive and inductive to generate propositions and concepts, either the definition, description, and classification as a result of research. Deductive analysis starts from the provisions made UUDNRI 1945 and with the support of secondary legal materials including literature of constitutional law concerning state agency DPD. The results show that **the first**, DPD as state agencies in a bicameral system is formulated as a representative body of the people who are institutionally have equal footing with the DPR, even in terms of the representation of character based on regions, DPD has a broader representation of the character of the DPR because the dimensions of representativeness based to all the people who are in these areas. **Second**, the DPD as a representative body of the people have the duty and authority as the DPR, which has the function of the budget, legislation, and despite the limited supervision. **Third**, in the context of constitutional Indonesia, there is no synchronization and harmonization of the position and function of the DPD and DPR, it weakened the state DPD function as a state institution.*

**Keywords:** *the function of checks and balances, bicameral system, synchronization, harmonization, people representative institution*

## Abstrak

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji harmonisasi fungsi DPD dan DPR pada lembaga perwakilan rakyat dalam sistem bikameral. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan historis, perundang-undangan, perbandingan, konsep, dan kasus. Pengumpulan data dengan menghimpun bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer dikaji dan diidentifikasi dengan metode "IRAC", sedangkan bahan hukum sekunder dicatat dengan menggunakan sistem kartu, yang disusun berdasarkan pokok permasalahan penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut dicari hubungannya antar satu dan lainnya menggunakan penalaran (analisis) deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep, baik berupa definisi, deskripsi, maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian. Analisis deduktif dilakukan bertitik tolak dari ketentuan UUD NRI 1945 dan didukung bahan hukum sekunder termasuk kepustakaan hukum tata negara yang menyangkut lembaga negara DPD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pertama*, DPD selaku lembaga negara dalam sistem bikameral diformulasikan sebagai lembaga perwakilan rakyat yang secara kelembagaan memiliki kedudukan sama dengan DPR, bahkan dari segi karakter keterwakilan berdasarkan daerah-daerah, DPD memiliki karakter keterwakilan yang lebih luas dari DPR karena dimensi keterwakilannya didasarkan kepada seluruh rakyat yang terdapat pada daerah-daerah. *Kedua*, DPD selaku lembaga perwakilan rakyat memiliki tugas dan wewenang sebagaimana DPR, yaitu memiliki fungsi anggaran, legislasi, dan pengawasan meski sifatnya terbatas. *Ketiga*, dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, tidak ada sinkronisasi dan harmonisasi kedudukan dan fungsi antara DPD dan DPR, keadaan ini melemahkan fungsi DPD selaku lembaga negara.

**Kata kunci:** checks and balances, sistem bikameral, sinkronisasi, harmonisasi, lembaga perwakilan rakyat

## A. Pendahuluan

Reformasi hukum yang terjadi sejak tahun 1998 dilembagakan melalui, antara lain, pranata perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yang kemudian disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945). Semangat UUD NRI 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis. Perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali, yaitu: perubahan pertama disahkan tanggal 19 Oktober 1999; perubahan kedua disahkan tanggal 18 Agustus 2000; perubahan ketiga disahkan tanggal 10 November 2001; dan perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 (Titik Triwulan Tutik, 2006: 359).

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (sekarang disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, disingkat UUDNRI) melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dan saling melakukan *checks and balances* (Ayudya Widawati, 2008: 28; Bruce Ackerman, 2000: 113), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip negara demokrasi (Martha Pigome, 2011: 324) dan negara hukum (Denny Indrayana, 2004: 101; Bambang Heryanto, 2002: 334). Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan sebelum dilakukan perubahan (Kuntana Magnar, tt: 34; Sri Sumantri dalam Nurul Chotidjah, 2008: 300; Heru Susetyo, 2010: 5). Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang dihilangkan karena nilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan (R. Agung Laksono, 2009: 48). Di antara implikasi perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Salah satunya adalah pembentukan lembaga negara baru sebagai kamar ke dua (Titik Triwulan Tutik, 2010: 196) yaitu Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD).

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, selanjutnya disingkat DPD (*senate* atau *upperhouse*) merupakan salah satu wujud nyata perlunya keseimbangan dan kontrol (*check and balance*) di antara lembaga-lembaga negara sehingga berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di

daerah. Pembentukan DPD merupakan penegasan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi (*hak konstitusional*) yang telah dijamin konstitusi. Selain itu, pembentukan DPD dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian problem yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan (Titik Triwulan Tutik, 2010: 196). Menurut Ramlan Surbakti (Saldi Isra, 2004: 118), beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD ialah : *pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; *kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus. Sementara itu, Meri Yarni (Meri Yarni, 2007: 22-23) mencatat, bahwa terdapat beberapa hal yang melandasi gagasan awal reformasi konstitusi yang melahirkan DPD, antara lain: *pertama*, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral system*), dalam sistem ini DPD akan bertindak sebagai *The Upper House* (Majelis Tinggi), sedangkan DPR sebagai *The Lower House* (Majelis Rendah); *kedua*, gagasan meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.

Kenyataannya, telah terjadi disharmonisasi kedudukan dan fungsi antara DPD dan DPR. Hal ini disebabkan oleh karena terjadi ketidakseimbangan antara tugas dan wewenang yang diemban antara DPD dan DPR selaku Lembaga Perwakilan Rakyat. Lebih jauh lagi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 semakin memperkuat hegemoni DPR atas DPD dan mengukuhkan sistem trikameral bukan bikameral.

Berdasarkan uraian di atas, dirumuskan masalah: *Pertama*, bagaimanakah kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) selaku lembaga negara menurut UUDNRI 1945? *Kedua*, bagaimanakah tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan rakyat? *Ketiga*, apakah terdapat harmonisasi fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga perwakilan dalam sistem bikameral ?

## B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau *dogmatic* (J. Gijssel dalam Philipus M. Hadjon, 1994), yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum, melalui analisis pokok permasalahan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ada empat jenis, yaitu: pendekatan historis (*historical*

*approach*), pendekatan perundang-undangan [*statute approach*]; pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan konsep [*conceptual approach*], dan pendekatan kasus (*case approach*) (Terry Hutchinson, 2002: 29; Peter Mahmud Marzuki, 2002: 309-310). Pendekatan penelitian tersebut digunakan untuk saling melengkapi antara pendekatan satu dan lainnya. Pengumpulan data dilakukan dengan menghimpun bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan topik penelitian. Bahan hukum primer dipelajari dan diidentifikasi menggunakan metode "IRAC", yaitu memilih masalah atau pokok bahasan (*identification of object*), menentukan peraturan hukum yang relevan (*rule of law*), menganalisis fakta-fakta dari segi hukum (*Analysing the facts*), dan menyusun kesimpulan/*conclusion* (Terry Hutchinson, 2002: 32). Bahan hukum sekunder dicatat menggunakan sistem kartu (*card system*). Kartu-kartu disusun berdasarkan pokok permasalahan penelitian dan sistematika penulisan yang telah dirumuskan. Hasil penelitian dari bahan-bahan hukum tersebut di atas dicari hubungannya antar satu dan lainnya dengan menggunakan penalaran (analisis) deduktif dan induktif untuk menghasilkan proposisi dan konsep, baik berupa definisi, deskripsi, maupun klasifikasi sebagai hasil penelitian. Analisis deduktif dilakukan dengan bertitik tolak dari ketentuan UUDNRI 1945 dan didukung bahan hukum sekunder termasuk kepustakaan hukum tata negara yang menyangkut lembaga negara Dewan Perwakilan Daerah.

#### **D. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

##### **1. Kedudukan DPD selaku Lembaga Negara Berdasarkan UUD NRI 1945**

Menurut Philipus M. Hadjon, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: *pertama*, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain; *kedua*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya (Philipus M. Hadjon, 2004: 3; Philipus M. Hadjon, 1996: x). Dengan makna kedudukan dua sisi tersebut Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 membedakan dua kelompok lembaga negara menurut UUD 1945, yaitu Lembaga Tertinggi Negara (MPR), dan Lembaga Tinggi Negara yang terdiri atas Presiden, DPA, DPR, BPK, dan Mahkamah Agung (Jamin Ginting, 2008: 73). Namun, berdasarkan ketentuan UUD 1945 *pasca* amandemen tidak dikenal lagi pembagian kelompok Lembaga Tertinggi Negara dan

Lembaga Tinggi Negara (Philipus M. Hadjon, 2004: 3).

Untuk melihat kedudukan DPR dalam sistem ketatanegaraan RI, maka secara eksplisit susunan, kedudukan, tugas dan wewenang DPD diatur dalam Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945. Pasal 22C mengatur susunan DPD, sedangkan Pasal 22D mengatur kewenangan DPD.

Pasal 22C UUD NRI 1945 menentukan bahwa untuk melaksanakan demokrasi secara nyata, keanggotaan DPD ditetapkan: (1) anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu dan pemilu untuk memilih anggota DPD dilakukan secara individu bukan atas nama partai; (2) anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR; (3) susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang. Adapun proses pemberhentian anggota DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (4) UUDNRI 1945 yang menyatakan, "*anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang.*"

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 pada Pasal 222 menegaskan bahwa "DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara". Ketentuan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 merupakan penegasan bahwa DPD secara yuridis berkedudukan sebagai lembaga negara, tetapi permasalahannya termasuk dalam kriteria lembaga negara yang bagaimanakah DPD?

Philipus M. Hadjon memberikan contoh (Philipus M. Hadjon 2004: 4) konsep Jerman guna mencoba memahami konsep lembaga negara dengan pendekatan perbandingan. Konstitusi Jerman membedakan *state organ* dan *constititional organ*. *Constititional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Dalam ketatanegaraan Jerman, *constititional organ* tertinggi adalah *Bundestag* sebagai organ yang langsung dipilih oleh rakyat. Adapun *state organs* adalah lembaga-lembaga dalam Negara Jerman yang dianggap bertindak atas nama Negara Jerman.

Jika dibandingkan lembaga-lembaga dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara RI sebelum amandemen UUD 1945 dalam versi konstitusi Jerman adalah *constitutional organs* dalam arti status dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD. Dalam sistem ketatanegaraan Jerman juga dibedakan lembaga-lembaga negara yang status kewenangannya langsung diatur oleh UUD dengan lembaga negara yang hanya disebut dalam UUD namun kewenangannya didelegasikan pengaturannya oleh Undang-Undang.

Berkaitan keadaan tersebut, dalam suatu sistem ketatanegaraan setidaknya terdapat tiga kelompok lembaga negara: a. lembaga negara yang ditentukan dalam UUD; b. lembaga negara yang ditentukan dalam UU; dan c. lembaga negara yang ditentukan dalam keputusan presiden.

Menurut Heru (Heru Susetyo 2010: 7-8), konsep lembaga negara atau organ negara sangat luas maknanya. *Pertama*, dalam arti yang paling luas, organ mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*. *Kedua*, mencakup individu yang menjalankan *law creating* atau *law applying* dan mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. *Ketiga*, organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga Negara dalam arti sempit.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka DPD merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi (*constitutional organ*). Apabila Pasal 222 Undang Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut dikaitkan Pasal 67 dan Pasal 68, maka DPD dan DPR memiliki kedudukan yang setara dan seimbang sebagai lembaga negara, yaitu sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ketentuan tersebut cukup dipahami, karena: *pertama*, baik DPD maupun DPR keduanya merupakan lembaga negara yang kewenangannya secara langsung diberikan (atribusi) oleh konstitusi, sehingga keduanya

merupakan *constitutional organ*; *kedua*, dari segi rekrutmen DPD memiliki legitimasi yang sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana DPR. Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie, dalam batas-batas tertentu DPD merupakan lembaga perwakilan yang lebih representatif karena mewujudkan perwakilan setiap daerah yaitu penyalur keanekaragaman aspirasi daerah (*regional representative*), sedangkan DPR hanya sebatas perwujudan aspirasi dan paham politik rakyat (*political representative*) yang belum tentu mewujudkan perwakilan dari setiap warga daerah (Jimly Asshiddiqie 2010: 119),

Dengan demikian, jelas bahwa kedudukan DPD dalam konteks ketatanegaraan Indonesia diproyeksikan sebagai lembaga negara berdasarkan UUD NRI 1945 (*Constitutional Organ*), yang memiliki atribusi, tugas, dan wewenang sebagaimana lembaga negara lain, seperti MPR, DPR, Presiden dan lainnya.

## 2. Tugas dan Fungsi DPD sebagai Lembaga Perwakilan

Pasal 22D UUD NRI 1945 menetapkan kewenangan DPD, yaitu:

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan 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 (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945);
- b. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945); dan
- c. DPD melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta

menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945).

Selain tugas dan wewenang pokok yang melekat padanya, DPD juga memiliki kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR untuk pengisian jabatan strategis kenegaraan, yaitu memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 45 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003). DPD memiliki kewenangan bidang keuangan negara, yaitu:

- a. memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 44 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003); dan
- b. menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang RUU yang berkaitan APBN (Pasal 47 UU No. 22 Tahun 2003).

Apabila diperhatikan, fungsi, tugas, dan wewenang yang dimiliki DPD cenderung sebagai lembaga pertimbangan DPR. Tiga fungsi yang dimiliki DPD seperti fungsi legislatif, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan, dilakukan secara terbatas, tidak lazimnya sebagaimana pola ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral. Kewenangan DPD tersebut hanya sebatas memberi masukan (pertimbangan) kepada DPR. Hal ini memberikan batasan yang membuat DPD tidak dapat berperan sebagaimana DPR.

### 3. Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR sebagai Lembaga Perwakilan dalam Sistem Bikameral

Struktur organisasi lembaga perwakilan rakyat secara umum terdiri atas dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar atau *bicameral* (John A. Jacobson dalam Saldi Isra, 2004: 116). Praktek unikameral dan bikameral menurut Bagir Manan tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu (Bagir Manan 2003: 68), Tetapi, kedua bentuk itu menurut Bivitri Susanti merupakan hasil proses panjang praktek ketatanegaraan di berbagai belahan dunia (Bivitri Susanti dkk., 2007: 34).

Di Inggris, sistem *bicameral* terdiri atas Majelis Tinggi (*The House of Lord*) dan Majelis Rendah (*The House of Commond*) (Saldi Isra, 2004: 117), sedangkan sistem *bicameral* di

USA terdiri atas Senat (*Senate*) sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*The House of Representative*) sebagai Majelis Rendah, yang menempatkan antara kedua majelis tersebut dalam keadaan setara dan seimbang (*strong bicameral*), bukan meletakkan majelis yang satu lebih dari majelis lainnya (*soft bicameral*). Pembentukan kamar kedua dalam suatu lembaga perwakilan dalam *strong bicameral system* adalah sebagai upaya pelaksanaan *checks and balances*. Dalam hal ini Jimly Assiddiqie mengatakan “adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan penawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan *double check system* ini semakin terasa apabila majelis tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dengan dari Majelis Rendah”.

Selanjutnya, sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dapat dilihat dalam konstitusi (UUD). UUD 1945 pra-amandemen menganut sistem *unicameral* dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Akibatnya timbul ketimpangan ketatanegaraan terutama antar lembaga negara, ketika akibat superioritas tersebut MPR dapat memberikan justifikasi pada semua lembaga negara tanpa kecuali, sehingga eksistensi tiga kekuasaan lembaga (legislative, eksekutif, dan yudikatif) menjadi semu.

Berbeda dengan UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949 menyepakati ide sistem *bicameral* sebagai model sistem perwakilan. Ide ini tetap mendapatkan porsi dalam UUD Sementara 1950 dan pembahasan sistem *bicameral* tetap menjadi opsi dalam pembentukan konstitusi baru oleh Badan Konstituante (1956-1959), meski gagasan ini tidak terwujud karena gagalnya Badan Konstituante dalam membuat UUD.

Sidang umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem *bicameral*. UUD NRI 1945 menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi tetapi sebagai lembaga tinggi negara (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945) yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD (Pasal

2 ayat (1) UUD NRI 1945). Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem *bicameral* dengan membentuk kamar ke dua setelah DPR yaitu DPD adalah untuk memwadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu pusat dan daerah. Namun demikian, menurut Philipus M. Hadjon mencermati ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 menunjukkan, bahwa sistem yang dianut Lembaga Perwakilan Rakyat bukanlah sistem dua kamar (*bicameral system*), karena dalam sistem dua kamar akan berlaku MPR terdiri atas DPR dan DPD (Philipus M. Hadjon, 2004: 191-192). Sehubungan kondisi sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia tersebut, Jimmly Asshiddiqie berpandangan bahwa sistem lembaga perwakilan Indonesia pada dasarnya tidak dibangun atas dasar prinsip *bicameral* khususnya *strong bicameral* tetapi lebih cenderung pada *soft bimareal*, bahkan pada batas-batas tertentu cenderung *tricameral* dengan mendudukan MPR sebagai kamar ketiga (Jimmly Asshiddiqie, 2005: 52).

Lepas dari permasalahan sistem kamar lembaga perwakilan rakyat Indonesia, masalah berikutnya ialah keseimbangan tugas dan wewenang antara DPR sebagai kamar pertama dan DPD sebagai kamar kedua dalam lembaga perwakilan guna mekanisme *check and balances*.

Dibentuknya DPD dengan fungsi, tugas, dan wewenang sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 yang berkedudukan sebagai "lembaga legislatif" di samping DPR menunjukkan semakin tidak jelasnya sistem perwakilan yang dianut oleh UUD 1945. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimmly Asshiddiqie (Jimmly Asshiddiqie, 2006: 139), semula pembentukan DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD, sehingga 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22C UUD NRI 1945 dapat disimpulkan bahwa wewenang DPD adalah dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR, ikut membahas, memberikan pertimbangan, dan melakukan pengawasan atau kontrol pelaksanaan Undang-Undang tertentu, dan menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR untuk ditindaklanjuti.

Wewenang DPD sangat berbeda dengan wewenang DPR. Wewenang DPR dalam Pasal 20 ditentukan:

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang;
- (2) Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- (3) Jika rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Selanjutnya, Pasal 20A UUD 1945 menentukan bahwa :

- (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat;
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan, bahwa presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR. Selanjutnya, Pasal 21 ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan, anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan Undang-Undang.

Berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 tersebut, maka Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menentukan mengenai kewenangan DPD sebagai berikut.

- a. Mengajukan dan membahas rancangan Undang-Undang (tanpa boleh ikut menetapkan dan memutuskan) terhadap masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Memberikan pertimbangan terhadap:
  - 1) Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Anggaran Penda-

- patan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan dan agama.;
- 2) Pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- c. Melakukan Pengawasan terhadap masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan pengembangan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan dan agama..

Memperhatikan ketentuan tersebut, maka kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif sangat tidak seimbang dan tidak setara apabila dibandingkan dengan DPR. Ketentuan wewenang DPD sebagai lembaga legislatif dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945 sangat sederhana, sumir, dan tidak memberikan bobot terhadap DPD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan dengan biaya yang sangat mahal dalam rangka untuk mewakili daerahnya masing-masing (Didik Widitrisniharjo, 2007: 110). Oleh karena itu, kewenangan DPD terbatas untuk mengajukan usul, ikut membahas dan memberikan pertimbangan, tetapi tidak berhak untuk memutuskan karena yang berhak untuk memutuskan RUU adalah DPR.

Selanjutnya, berkaitan kedudukannya sebagai lembaga pengawasan, DPD hanya berfungsi melakukan pengawasan yang hasilnya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945). Oleh karena itu, DPD dalam menjalankan fungsi pengawasannya tidak lebih hanya sebagai "tukang catat". Yang menjadi persoalan adalah apabila DPR tidak menindaklanjuti hasil kerja pengawasan yang dilakukan oleh DPD. Dengan demikian, untuk menjalankan fungsi-fungsi yang dimilikinya sebagaimana halnya DPR, DPD seharusnya juga dilengkapi dengan hak-hak baik untuk lembaga ataupun anggota-anggotanya agar dapat secara maksimal menjalankan fungsinya.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa DPD sebagai lembaga legislatif sebenarnya tidak mempunyai kekuasaan apapun yang secara strategis dapat memberikan pengaruh dalam pengambilan keputusan terhadap masalah-masalah yang menyangkut kehidupan rakyat yang diwakilinya, sehingga fungsi DPD yang

demikian itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR yang sifat tugasnya di bidang legislasi hanyalah menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR (Jimly Asshiddiqie, 2010: 121).

Suatu hal yang ironis sebagai lembaga yang anggota-anggotanya dipilih dan mewakili rakyat Indonesia, tetapi DPD tidak mampu mengekspresikan dan merepresentasikan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Ramlan Surbakti (Ramlan Surbakti, 2002), bahwa pertimbangan dibentuknya DPD didasarkan atas pertimbangan (1) distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; (2) sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis material yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus. Namun, dengan kedudukan, tugas dan fungsi serta pengaturan hak-hak yang terdapat dalam UUD 1945 seperti yang sekarang ini tentu tujuan dibentuknya DPD tidak akan dapat terwujud dan direalisasikan.

Dengan demikian, dalam posisi dan kedudukannya itu adalah tepat kalau DPD tidak lebih merupakan badan penasihat atau lembaga konsultan bagi DPR. Bahkan dengan melihat rumusan tugas, fungsi dan kewenangan tersebut, menurut Kuntana Magnar (Kuntana Magnar, tt: 35), DPD tidak lebih dari suatu lembaga negara yang berfungsi melayani, suatu fungsi yang tidak jauh berbeda dengan *state auxiliary bodies* (Beni Hidayat, 2006: 86; Denny Indrayana, 2008: 67-95; Sri Soemantri, 2008: 81-95). Padahal sebagaimana dikemukakan di atas dibentuknya DPD bertujuan untuk lebih mengembangkan kehidupan demokratisasi dan juga dalam rangka *Check and Balances System*. Karena MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga superior yang dapat mengontrol lembaga-lembaga di bawahnya maka mengharuskan lembaga-lembaga negara itu saling melakukan pengawasan secara seimbang terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan di daerah.

Dengan kondisi demikian, Indonesia merupakan sebuah anomali karena dengan definisi legitimasi di atas, lembaga DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah. Dengan

demikian, dapat dilihat bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah.

#### D. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. DPD selaku lembaga negara dalam sistem bikameral diformulasikan sebagai lembaga perwakilan rakyat yang secara kelembagaan memiliki kedudukan sama dengan DPR, bahkan dari segi karakter keterwakilan berdasarkan daerah-daerah, DPD memiliki karakter keterwakilan yang lebih luas dari DPR, karena dimensi keterwakilannya didasarkan kepada seluruh rakyat yang terdapat pada daerah-daerah.
2. DPD selaku lembaga perwakilan rakyat memiliki tugas dan wewenang sebagaimana DPR, yaitu memiliki fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan meski sifatnya terbatas.
3. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, tidak ada sinkronisasi dan harmonisasi fungsi DPD dan DPR. Keadaan ini melemahkan fungsi DPD selaku lembaga negara, yaitu:
  - a. di bidang fungsi legislasi DPD tidak memiliki *zelfstandigheid*, karena DPD hanya sebatas sebagai lembaga yang mengajukan RUU;
  - b. di bidang fungsi pengawasan hasil pengawasan DPD tidak dilanjutkan oleh DPD sendiri tetapi disampaikan kepada DPR, sehingga DPR lah yang menentukan hasil pengawasan DPD tersebut ditindaklanjuti atau tidak.

#### E. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka untuk menjalankan fungsi-fungsi yang dimilikinya sebagaimana halnya DPR, seharusnya DPD juga dilengkapi dengan hak-hak baik untuk lembaga ataupun anggota-anggotanya agar dapat secara maksimal menjalankan fungsinya tersebut. Dengan kata lain, perlu ada harmonisasi kedudukan dan fungsi DPD dan DPR selaku lembaga perwakilan rakyat dalam fungsi setara dan seimbang dengan mengamandemen Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 22D UUD NRI 1945 berkaitan dengan penegasakan sistem perwakilan di Indonesia.

Upaya untuk memperkuat peran dan fungsi DPD agar lebih setara dan seimbang dengan DPR, disarankan:

1. DPR dan Presiden segera melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan mengkonstruksi kembali tentang kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat layaknya DPR;
2. diperlukan kesadaran semua pihak terutama para anggota MPR dalam rangka memberikan dasar hukum terhadap peran optimal DPD di masa depan dengan mempertimbangkan (1) anggota DPD juga mempunyai konstituen yang kelak akan meminta pertanggungjawaban terhadap peran politik yang dilakukan oleh anggota DPD yang dipilihnya dalam pemilihan umum dan (2) biaya yang sangat mahal baik secara ekonomi, politik dan sosial yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPD dan menggaji anggota DPD akan menjadi mubazir apabila peran dan fungsinya tidak menghasilkan sesuatu yang signifikan dan tidak dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap pembangunan, bangsa dan negara terutama bagi kepentingan pembangunan rakyat di daerah.

## Daftar Pustaka

- Ayudya Widawati. 2008. "Seleksi Hakim Agung 2008, Mencari Hakim Agung yang Profesional, Berkualitas, Berintegritas, Akuntabel dan Transparan dalam Rangka Menegakkan Prinsip *Check and Balances* Kekuasaan Kehakiman di Indonesia". *Teropong Volume VII Nomor 1 Tahun 2008*
- Bagir Manan. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press
- Bambang Heryanto. 2002. "Refleksi Politik Hukum Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia". *Yuridika Volume 17 Nomor 4 Tahun 2002*
- Beni Hidayat. 2006. "Relevansi Fungsi *State Auxiliary Agencies* dalam Penegakan Hukum di Indonesia: Studi Kasus pada Komisi Ombudsman Nasional". *Media Hukum Volume 13 Nomor 1 Tahun 2006*.
- Bivitri Susanti, dkk. 2007. *Semua Harus Terwakili, Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
- Bruce Ackerman. 2000. "The New Separation Powers". *The Harvard Law Review*, Volume 113 Tahun 2000
- Denny Indrayana. 2004. "Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi". *Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1 Tahun 2004*
- Denny Indrayana. 2008. "Komisi Negara Independen, Evaluasi Kekinian dan tantangan Masa Depan". *Majalah Hukum Nasional Nomor 2 Tahun 2008*
- Didik Widitrisniharjo. 2007. "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang Setara dan Seimbang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Yustika Volume 10 Nomor 1 Tahun 2007*.
- Heru Susetyo. tt. "Reformasi Konstitusi dari Aspek Lembaga Negara". *Jurnal Legislasi Indonesia Volume 7 Nomor 1*.
- Jamin Ginting. 2008. "Kedudukan dan Fungsi Bank Sentral sebagai Lembaga Negara". *Law Review Volume VII Nomor 3 Agustus 2008*.
- Jimly Asshiddiqie. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia Press
- \_\_\_\_\_. 2005. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press
- \_\_\_\_\_. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika
- Kuntana Magnar. tt. "Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia". *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi*.
- Mahkamah Konstitusi RI. 2004. *Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, Membangun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI
- Martha Pigome. 2011. "Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945". *Jurnal Dinamika Hukum Volume 11 Nomor 2 Tahun 2011*
- Meri Yarni. 2007. "Hubungan DPD dengan Lembaga Negara lain dalam Memaknai *Checks and Balances*". *Majalah Hukum Forum Akademika Volume 16 Nomor 2 Tahun 2007*.
- Nurul Chotidjah. 2008. "Dinamika Implementasi Kewenangan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi Volume IX Nomor 3 Desember 2008*.
- Peter Mahmud Marzuki. 2002. "Jurisprudence As Sui Generis Discipline". *Jurnal Hukum Yuridika Volume XVII Nomor 4 Tahun 2002*.
- Philipus M. Hadjon. 1994. "Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)". *Jurnal Yuridika Volume IX Nomor 6 Juni-Agustus 1994*

- \_\_\_\_\_. 1996. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Surabaya: Bina Ilmu
- \_\_\_\_\_. 2004. "Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai Lembaga Negara". *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Kerjasama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya
- R. Agung Laksono. 2009. "Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara republic Indonesia Tahun 1945". *Jurnal Majelis Volume 1 Nomor 1 Tahun 2009*.
- Ramlan Surbakti. 2002. "Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan", dalam Maruto MD dan Anwari WMK (eds.). *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*. Jakarta: LP3ES
- Saldi Isra. 2004. "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat". *Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1 Tahun 2004*.
- Sri Soemantri. 2008. "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945". *Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2008*
- Terry Hutchinson. 2002. *Researching and Writing in Law*. Sydney: Lawbook. Co. Pyrmont-NSW-Sydney
- Titik Triwulan Tutik. 2006. "Kedudukan dan Fungsi Komisi Yudisial sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Hukum Yuridika Volume 21 Nomor 4 Tahun 2006*
- \_\_\_\_\_. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media Group