

**JURNAL**

# **ILMU HUKUM**

*Novelty*

**Kualifikasi Risiko Medis dalam Transaksi Terapeutik**

Norma Sari

**Sinkronisasi Hak Asasi Manusia dalam Peraturan Daerah tentang Perizinan dan Kesempatan Berusaha di Kota Yogyakarta**

Suryadi

**Tindak Pidana Korupsi di Bidang Perpajakan**

Sulistio Adi Winarto

**Prospek Dewan Perwakilan Daerah Pasca Pemilu 2009**

Subardjo

**Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Mekanisme Penetapan Calon Anggota Legislatif 2009 (Studi tentang Yudicial Review Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008)**

Tri Wahyuningsih

**Negara Demokratis dalam Perspektif Syariah**

Nurul Satria Abdi

**Struktur-struktur Mediasi sebagai Sarana Transformasi Nilai**

**Demokrasi**

Siti Zuliyah

**Manfaat Ketentuan Pemaaf dalam Hukum Pidana Positif dan Hukum Pidana Islam**

Immawan Wahyudi

**Implementasi Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Swakelola Sampah Dusun Kuden Sitimulyo Piyungan Bantul Yogyakarta**

Surahma Asti Mulasari

# PROSPEK DEWAN PERWAKILAN DAERAH PASCA PEMILU 2009

Subardjo

## Abstract

*The Regional Representatives Council (DPD) is formed initially with the primary goal to replace the Group Representative (Utusan Golongan) and the Regional Representatives (Utusan Daerah) in order to incorporate local councils in the national political decision making process. Given the fact that the representative system introduced in the amendment of the 1945 Constitution is the blurred bicameral system, DPD is only privileged to propose bills to the House of the Representatives (DPR). Hence, DPD is automatically excluded from any public policy decision making related to issues on regional autonomies, national-local government relationship, formation and expansion and regional integration, resource management natural and other economic resources as well as the financial balance between national-local governments. The situation, by no means, relegates the DPD's roles in making the final decision on the matter of the proposed bill, granting the approval for a certain state policy and so forth. The position of the DPD is simply circumscribed as the companion of the DPR where all primary roles in budgeting and forming the legislation in the hand of the latter body.*

It must be noted that there is a need to evaluate the function of legislation and the structural system of the parliament in order to form a joint session and to establish a bicameral system where the two-representative bodies work together.

Of the gray only in charge of proposing draft legislation to Parliament, matters relating to regional autonomy, the central relationship and daeran, formation and expansion and regional integration, resource management natural and other economic resources as well as matters related to financial balance between central and local governments. DPD has no power to make the final decision on the proposed legislation, granting approval for certain state positions, the result of budget monitoring, the final decision remains in the DPR, DPD is positioned as a companion House of Representatives. Fore need to be reviewed legislative function and structure of parliament so that the Assembly strongly as Joint session (joint session) and ultimately become an institution which is actually two-room structure

## A. PENDAHULUAN

Perubahan Ke Tiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memperkenalkan sebuah lembaga perwakilan baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah yang didesain sebagai kamar kedua (*second chamber*) parlemen Indonesia yang dengan sendirinya merubah struktur perwakilan Indonesia kedalam dua kamar (bikameral). *Bikameralisme* yang lazim jika kedudukan dua kamar itu sama-sama kuat disebut "*strong bicameralism*" tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat disebut "*soft bicameralism*".

Sistem perwakilan yang diperkenalkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan adalah sebuah format kompromi politik yang tidak bisa disebut menganut sistem bikameral sama sekali, *weak bicameralism* maupun *strong bicameralism*. *Bikameralisme* yang dianut Indonesia berjalan di wilayah tanpa paradigma teori. Kendatipun di dunia hanya dikenal struktur parlemen unikameral dan bikameral tetapi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memperkenalkan sistem perwakilan tiga kamar (trikameral). Secara formal perwakilan Indonesia bersifat bikameral karena terdiri atas DPR, DPD, secara struktural parlemen Indonesia bersifat trikameral karena terdiri atas MPR, DPR dan DPD, secara praktis parlemen Indonesia bersifat unikameral karena hak penuh legislasi berada di DPR.

Berdasarkan Pasal 22 D Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Pasal 42 sampai dengan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang SUSDUK, DPD hanya bertugas memberi pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan 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. DPD tidak memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan akhir atas usulan undang-undang, pemberian persetujuan atas jabatan kenegaraan tertentu, hasil pengawasan anggaran. Keputusan akhir tetap pada DPR sedang DPD diposisikan sebagai pendamping tugas konstitusional DPR.

Kenyataan tersebut menunjukkan kepada kita semua bahwa DPD subordinat dibawah DPR. DPD bahkan tidak memiliki kekuasaan untuk menentukan susunan dan kedudukannya sendiri. Pasal 22 C ayat (4) menyebutkan susunan dan kedudukan DPD diatur dalam undang-undang, padahal kekuasaan membentuk Undang-Undang berada di DPR yang dibahas dan disetujui bersama Presiden (Pasal 20 UUD 1945).

Kelemahan-kelemahan tersebut membuat DPD RI menjelma sebagai sebuah anomali. Indonesia negara satu-satunya di dunia di mana lembaga semacam "Senat"-nya di Amerika Serikat dipilih secara langsung tetapi kewenangannya terbatas. Kedudukan dan kewenangan yang serba terbatas tidak mendukung tercapainya sistem presidensial yang mengandalkan penguatan checks and balances bukan antar cabang eksekutif, legislatif, yudikatif, tetapi juga dalam cabang kekuasaan legislatif itu sendiri (DPR dan DPD). Karena itu DPD harus diperkuat dalam rangka memperkuat sistem presidensial di Indonesia dan parlemen bikameral yang sesuai "ruh" sistem bikameral yang sebenarnya.

## B. PEMBAHASAN

Apabila dicermati secara filosofis sistem bikameral bervariasi mulai dari upaya untuk memelihara peran kaum bangsawan dalam proses legislasi (di Inggris), kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang sedikit (di Amerika Serikat), sampai melindungi kepentingan negara bagian dari kebijakan atau peraturan pemerintah federal (di Jerman). Perbedaan latar belakang dan tujuan sistem bikameral menentukan besarnya kewenangan yang dimiliki, cara pemilihan anggota, pengambilan keputusan di kamar kedua (Kompas, 23 Maret 2007 : 6)

Tetapi kalau ditilik esensinya "ruh" sistem dua kamar merupakan mekanisme checks and balances antara kamar parlemen, namun checks and balances horizontal hanya bisa berjalan jika kedua kamar memiliki kewenangan sama, setidaknya-tidaknya fungsi legislasi. Berdasarkan konstruksi dan kekuasaan legislasi yang tidak jelas dalam perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945 karena perubahan Undang - undang Dasar Tahun 1945 itu terjadi lebih banyak didorong oleh suatu kekuatan politik yang besar daripada didorong oleh proses hukum itu sendiri. Proses hukum yang dimaksudkan bahwa langkah-langkah perubahan yang dilakukan nampaknya kurang memperhatikan aspek hukum.

Atas dasar hal itu, maka sesungguhnya prospek lembaga perwakilan yang sekarang ini dianut Undang-undang Dasar Tahun 1945 tidak akan mampu bertahan lama. Hal ini sangat mungkin tatkala kekuatan politik yang saat ini berkuasa tergeseer oleh satu kekuatan politik lainnya. Seharusnya menjadi perhatian bagi MPR bahwa perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945 kalau dilakukan lagi tidak boleh hanya berdasarkan kondisi dan realitas politik, akan tetapi yang lebih penting dan pokok justru menitikberatkan pada pendekatan-pendekatan teoritik, baik dikaji dari segi filsafat, historis, yuridis dan politis.

Karenanya suatu proses perubahan konstitusi yang ideal harus dilakukan dengan mengidentifikasi nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (living law) sehingga pertentangan antara norma lama dan norma baru dapat diusahakan seminimal mungkin. Perubahan konstitusi harus dapat mengartikulasi keadaan masa lalu, kini dan mendatang. (Krishna Harahap, 2004 : 13)

Hal serupa disampaikan pakar Hukum Tata Negara yang juga tim ahli Badan Pekerja MPR yaitu "Tidak ada grand design atau pola yang jelas dalam amandemen Undang - undang Dasar tahun 1945 selama ini. Akibatnya tanpa grand design yang jelas inilah muncul bagian-bagian yang satu dengan yang lainnya tidak serasi. Ini menjadi mengemuka karena kepentingan politik yang didahulukan. Dicontohkan oleh Sri Soemantri disatu sisi menghendaki sistem presidensial, tetapi sisi yang lain DPR diberi kekuasaan lebih dibanding DPD sehingga tidak ada checks and balances. Untuk itulah pentingnya grand design karena tanpa grand design yang jelas akan terjadi konsluiting. Selain dari itu untuk mengubah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang akan datang harus ada panitia yang bertugas mendalami persoalan, mengkaji apa yang harus diamandemen, pola apa yang harus dituju, sistem apa yang dianut maka akan memberikan arahan yang jelas (Kedaulatan Rakyat, 18 Maret 2007 : 23)

Berdasarkan aspek substansi perubahan yang jelas dan terarah ini akan dituangkan dalam bentuk kerangka hukum yang akan memuat berbagai macam teori yang relevan, seperti teori demokrasi, sistem kepartaian, checks and balances dan lain-lain.

Pola sinergi dilakukan secara terarah dan tidak terkesan secara sporadis, sehingga akan menghindari munculnya interpretasi atas sistem bikameral yang digunakan. Di samping itu dalam menentukan kekuasaan atau kewenangan juga tidak akan jauh menyimpang sistem perwakilan yang dianut yaitu sistem dua kamar atau bikameral.

Pemikiran di atas, sebenarnya tidak terlepas dari apa yang selama ini terjadi di berbagai negara, yang mana kamar kedua bervariasi ada yang kuat, lemah, ada yang anggotanya dipilih secara langsung oleh seluruh rakyat negara bagian, ada yang ditunjuk.

Untuk itu kedepan Penulis memprediksi ada tiga kemungkinan prospek sistem perwakilan di Indonesia yang akan datang yaitu :

1. Prospek pertama, struktur dan substansi Dewan Perwakilan Daerah di lembaga perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia akan semakin

jelas, tegas, asalkan para anggota dewan legislatif dapat menangkap “ruh” reformasi dengan benar, khususnya “ruh” reformasi lembaga perwakilan sistem bikameral yang sebenarnya. Paling tidak “ruh” yang ditangkap akan mengakhiri “kontroversi” atau debatable sistem dua kamar (bikameral) yang masih multi interpretasi. Di sini ketegasan tadi akan muncul manakala ada dukungan dari politik konkrit (political will) berupa kesepakatan yuridis (mengikat) dan komitmen untuk benar-benar konsisten dengan sistem dua kamar (bikameral). Bagaimanapun, asumsinya dengan sistem yang jelas dan tegas kita sebenarnya telah meletakkan “dasar” sistem politik yang mengarah kepada kedewasaan, sekaligus mengakhiri kontroversi yang selama ini terus muncul. Ini berarti energi kita yang terus berdebat tentang sistem dua kamar (DPD dan DPR) yang berbeda kewenangan akan berakhir dengan sistem dua kamar sesuai dengan “ruhnya” atau bikameral yang sebenarnya, tegas dan jelas kewenangan masing-masing kamarnya.

Seperti dikatakan Saldi Isra, bahwa sistem ketatanegaraan di Indonesia memang tidak jelas (Kedaulatan Rakyat, 18 Maret 2007). Dicontohkan keberadaan DPD itu termasuk lembaga legislatif atau bukan, kalau lembaga legislatif kenapa yang disebut fungsi legislasi hanya DPR, DPD dikemanakan, Presiden tidak dapat membubarkan DPR, tetapi tidak ada larangan terhadap DPD. Termasuk kita ini mau unikameral, bikameral atau trikameral. Karena menurut Bagir Manan bahwa rumusan Undang-undang Dasar Tahun 1945 pasca amandemen belum mencerminkan sistem perwakilan dua kamar, mengingat MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri-sendiri, demikian pula DPR dan DPD. Harapan dengan prediksi pertama ini akan terwujud dengan struktur dan substansi yang tegas dan jelas dalam sistem dua kamar, dan untuk mewujudkan itu perlunya dilakukan amandemen generasi kedua atau amandemen kelima Undang-undang Dasar Tahun 1945.

Untuk keperluan itu yang penting dalam amandemen generasi kedua atau amandemen kelima adalah menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi akan menyentuh semua lembaga baik DPR, DPD, dan juga Presiden serta lembaga-lembaga lainnya.

2. Prospek kedua, struktur dan substansi Dewan Perwakilan Daerah di lembaga perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tetap seperti sekarang sampai pemilu 2009, hanya saja implementasinya tidak murni atau tetap

abu-abu. Tambal sulam akan tetap berjalan yang sebenarnya lebih mirip involutif (berjalan di tempat) jika prediksi kedua ini benar, maka perdebatan akan terus berlanjut tentu saja merugikan secara politik ketatanegaraan, karena masih saja dalam sistem “abu-abu”. Alasan untuk tidak merubah Undang-undang Dasar Tahun 1945 antara lain Undang-undang Dasar 1945 sebagai dasar yang paling dasar di sebuah negara “tidak mudah diubah” kecuali kekuatan politik menghendaki (seperti amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945 disakralkan di zaman Orde Baru tetapi diubah di zaman Reformasi).

Untuk itu jika dibiarkan terus seperti ini akan mempertahankan ketidakjelasan dalam sistem parlemen dan akan melunturkan penguatan demokrasi lokal.

3. Prospek ketiga, DPD sebagai salah satu kamar dalam parlemen bikameral akan dibubarkan, tetapi ini sangat kecil kemungkinannya karena dalam perspektif historis dan reformasi, mandat perluasan peran daerah dalam pemerintahan pusat diwakili oleh DPD, juga untuk memperkuat integrasi nasional dan mengurangi gejolak kedaerahan. Sehingga DPD adalah sebagai sarana menghilangkan sentralisasi. Bahkan dapat dikatakan membubarkan DPD dengan sendirinya membubarkan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), karena Pasal 2 ayat (1) perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945 bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota DPR dan DPD.

Tidak kalah pentingnya, kita harus secara jujur mengakui ketidaksempurnaan sistem itu sendiri untuk kemudian membuka diri guna terus menerus diperbaiki, dan itulah ranah akademik. Bagaimanapun ranah praktik tata negara adalah ajang kompromi, tawar menawar, dan upaya pemecahan masalah, untuk selalu mengoreksi apa yang salah dalam sistem itu.

### C. Kesimpulan

Perkenankanlah kami menyampaikan rangkuman yang telah diuraikan di atas. Prospek lembaga perwakilan di Indonesia hasil perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945 menurut penulis tidak akan mampu bertahan lama, dengan alasan (1) kewenangan legislasi DPD dengan DPR dalam hasil perubahan Undang-undang Dasar Tahun 1945 masih belum sesuai dengan “ruh” sitem dua kamar sehingga terus memunculkan perdebatan yang berkepanjangan; (2) demokrasi yang masih dalam transisi menyebabkan kedudukan MPR sebagai wadah DPR dan DPD tidak jelas, apakah sebagai joint session atau berdiri sendiri ketiga

kamarnya; (3) kewenangan DPR dan DPD belum mampu mewujudkan checks and balances antara kedua kamarnya sehingga perdebatan akan terus menggelinding; (4) kekuatan politik yang sekarang berkuasa belum tentu nanti berkuasa lagi, dan apabila terjadi pergeseran politik akhirnya berubah pula sistem dua kamar dalam Undang-undang Dasar Tahun 1945 melalui kekuatan politik baru itu; (5) usulan amandemen seri kedua atau amandemen kelima terhadap Undang-undang Dasar Tahun 1945 untuk menata ulang fungsi legislasi antara kedua kamar selalu didesak oleh DPD yang didukung berbagai kekuatan politik di belakangnya, dan akan selalu menggelinding terus menerus tanpa henti-hentinya sampai dipenuhinya tuntutan itu.

Berikutnya berkenaan dengan struktur lembaga perwakilan yang dianut bangsa Indonesia berjalan di wilayah tanpa paradigma teori, karena didunia hanya dikenal struktur parlemen unikameral dan bikameral tetapi Undang-undang Dasar Tahun 1945 memperkenalkan sistem perwakilan tiga kamar (trikameral). Secara formal perwakilan Indonesia bersifat bikameral karena terdiri atas DPR dan DPD, tetapi secara struktural bersifat trikameral karena terdiri atas MPR, DPR dan DPD. Secara praktis parlemen Indonesia bersifat unikameral karena kekuasaan legislasi secara penuh ada di DPR. Untuk itu kedepan kecuali meninjau ulang fungsi legislasi juga menata ulang struktur parlemen tersebut sehingga MPR betul-betul sebagai joint session (sidang bersama) dan akhirnya menjadi lembaga struktur dua kamar yang sebenarnya.

Pengkajian ulang nanti hendaknya didasarkan juga pada aspek-aspek teori dasar yang berhubungan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara seperti konsep cita negara, sistem demokrasi, konsep pemisahan/pembagian kekuasaan, sistem pemerintahan, konsep checks and balances antara lembaga negara. Di sini tidak boleh hanya didasarkan pada kepentingan kelompok atau politik tertentu dan perlu "ada badan khusus" untuk mendalami terlebih dahulu persoalannya, sehingga tahu persis apa yang harus dilakukan dalam amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945.

Demikianlah pokok pikiran tentang perlunya amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945, yang semuanya di dalam kerangka untuk memperbaiki dan menyempurnakan sistem ketatanegaraan Indonesia agar lahir sebuah pemerintahan yang efektif dan demokratis guna menjamin tercapainya tujuan nasional yang kita cita-citakan bersama. Mudah-mudahan ini didengar oleh para anggota DPR dan DPD hasil pemilu 2009 untuk dijadikan agenda amandemen kelima Undang-undang Dasar Tahun 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

- Cecep Syarifuddin, *Memperkuat Sistem Presidensial*, Sekretariat F-KB, Jakarta, 2006.
- Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan*, (disertasi) Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2000.
- , *Menuju Parlemen Bikameral*, (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945) Pidato Pengukuhan Guru Besar, UII, Yogyakarta, 4 Mei 2002.
- Eko Prasajo (Guru Besar UI) Kompas 23 Maret 2007 dengan judul *DPD dan Penguatan Demokrasi*, hlm. 6.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004
- Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.
- Saldi Isra, *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Kedaulatan Rakyat* 18 Maret 2007.
- Sri Soemantri M., *Amandemen UUD Tanpa "Grand Design" Kedaulatan Rakyat* 18 Maret 2007.
- , *Seminar Internasional Mengenai Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi*, Forum Rektor Indonesia, Hotel Hilten, Jakarta, 8 Juni 2008.
- Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah Antara Harapan dan Kenyataan*, Dini Media Pro, Yogyakarta, 2008.