

JURNAL ILMU HUKUM

Novelty

Rahasia Bank dan Penerapan Prinsip Keterbukaan Bagi Bank yang Melakukan Kebijakan
Go Public
Suryadi

Pemanfaatan Perbandingan Hukum dalam Pengembangan Hukum Pidana Nasional
Nurul Zuhria Ervan

Hubungan Kausalitas Konsepsi Negara Hukum dengan Asas Kedaulatan Rakyat di Indonesi
Megawati

Kebijakan Hukum Tentang Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Pasca
Amandemen UUD1945 (Studi Konstitusi Petaksanaan Parlemen Bikameral)
Subardjo

Fungsi Pengawasan DPR: Analisis Tentang Penggunaan Hak Angket dalam Sistem
Ketanegaraan Republik Indonesia
Triwahyuningsih

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia :
Sejarah Pembentukan, Hubungan Antar Lembaga Negara Dan Susunan-kedudukannya
dalam UU No.24 Tahun 2003
N. Satria Abadi

Peranan Mahkamah Konstitusi Dalam Bidang *Impeachment* Presiden di Indonesia
Ali Murtopo

Analisis Perbandingan Undang-undang No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM
Dengan Statuta Roma Mahkamah Pidana Internasional
Rahmat Muhajir Nugroho

Penegakan Hak Asasi Manusia Sebagai Sarana Mewujudkan *Civil Society*
Siti Zuliyah

Kebenaran Produk-produk Hukum (sebuah Tinjauan Epistemologis)
Sumaryati

Perlindungan Hukum Terhadap Perdagangan Perempuandan Anak
Yanny Tuharyati

**KEBIJAKAN HUKUM TENTANG PEMBENTUKAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) PASCA AMANDEMEN UUD 1945
(Studi Konstitusional Pelaksanaan Parlemen Bikameral)**

Subardjo

Abstract

The amendment of Indonesian Constitution (UUD 1945), giving changed on system and practical Indonesian constitution to implementation the state by the rule of law and democraton on political parlement, that change can seeing on maked the new state institution (Political Institution). That is Regional Representatives Council as the second chamer after People Representatives Council on Indonesia bichameral.

The Regional Representatives Council maked and introduced on third amandment of UUD 1945 on 2001, regulated on Article 22C and 22D of UUD 1945. The more regulation about this institution (DPD) regulated on one Act with MPR, DPR and DPRD on Indonesian Act number 22 on 2002.

PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum (Pasal (1) ayat 3 UUD 1945). Sebagai negara hukum, maka konsekuensi logisnya adalah setiap kebijakan dan operasionalisasi penyelenggaraan pemerintahan negara didasarkan pada hukum (Dahlan Thaib, ..). Dengan kata lain segala aspek kehidupan berbangsa dan bemegara harus terdapat norma hukum yang mengaturnya sebagai produk dan lembaga legislatif.

Idealnya suatu aturan hukum itu harus responsif, artinya mampu memperbaiki dan mengakomodir berbagai kepentingan masyarakat secara adil. Jangan sebaliknya, yaitu bersifat despresif yang mengabaikan kepentingan rakyat dan hanya mengedepankan kepentingan penguasa/pemerintah. Produk hukum di suatu negara sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik" dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, produk hukumnya berkarakter responsif atau populistik, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, produk hukumnya berkarakter ortodoks atau konservatif atau elitis" (Mahfud, 1998 :15)

Suatu ciri dari negara hukum adalah menganut sistem pemerintahan yang demokratis, yaitu pemerintah rakyat atau kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat. Istilah ini sering disebut dengan "*a government from the people for the people and by the people*" yakni suatu pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Oleh sebab itu rakyat harus memilih pemimpinnya secara langsung. Demikian juga untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan suatu bagian baru dalam ketatanegaraan atau sistem pemerintahan Indonesia. DPD yang merupakan wakil

pengganti undang-undang dan peraturan pemerintah" (Lambok V Nahattand, 1997: 1).

Adapun alat perlengkapan negara yang mempunyai wewenang untuk membuat peraturan perundang-undangan tersebut adalah:

1. Undang-undang oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang oleh Presiden dan harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikutnya; dan
3. Peraturan Pemerintah oleh Presiden (Lambok V Nahattand, 1997:3).

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar bagi peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari "pembukaan yang memuat 4 alenia, batang tubuh terdiri 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan 2 ayat Aturan Tambahan dan Penjelasan" (Saifudin, 1998, : 4).

Melihat lebih dalam lagi Undang-Undang Dasar 1945 sudah memenuhi persyaratan yang disebutkan Sri Soemantri Mertosoewignyo bahwa Konstitusi memuat tiga hal yaitu "hak azasi manusia, sistem ketatanegaraan suatu negara yang fundamental, dan pembagian serta pembatasan tugas ketatanegaraan yang fundamental" (Sri Soemantri Mertosoewignyo, 1999: 2).

Atas dasar tiga materi muatan tersebut Undang-Undang Dasar 1945 termasuk sebagai konstitusi modern, sebab ketiga materi itu ada di dalamnya. Materi muatan HAM dapat dilihat pada Pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan 34, materi kedua berupa susunan ketatanegaraan yang fundamental seperti Pasal 1, 2, 4, 6, 7, 8, 16, 17, 18, 19, 24 dan 25, dan materi muatan ketiga tentang pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang fundamental yaitu Pasal 3, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 26, 32, 34, dan 37, dan masih ada pasal-pasal lain tentang bendera dan bahasa.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen terdapat ketentuan sebanyak 18 pasal (Pasal 4 ayat (1), 12, 15, 16 ayat (1), 18, 19, 20, 23 ayat (2), 23 ayat (3 dan 5), 24 ayat (1 dan 2), 25, 26 ayat (1 dan 2), 28, 30 ayat (2) dan Pasal 31 ayat (2) yang masih harus diatur dengan undang-undang. Padahal lembaga pembuat undang-undang menurut Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga cukup banyaklah tugas DPR bersama Presiden dalam pembentukan undang-undang.

Hanya saja dalam pembentukan undang-undang sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada *check and balance* antara kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, sebab DPR sekedar membahas dan menyetujui. Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tidak akan lahir apabila belum ditandatangani oleh Presiden kemudian dimuat dalam Lembaran Negara.

Menurut Satjipto Rahardjo, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu (1) Tujuan apakah yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada? (2) Cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut? (3) Kapankah waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan? (4) Dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut? (Satjipto, Rahardjo, 2000 : 352-353)

Apabila pertanyaan-pertanyaan tersebut dikaitkan dengan kebijakan pembangunan hukum, maka pertentangannya adalah sebagai berikut, yaitu tujuan apa yang mau dicapai dengan pembangunan hukum, bagaimana cara untuk mencapainya, kapan hukum itu perlu dirubah dan digantikan dengan yang baru, bagaimana cara merumuskan proses pemilihan tujuan serta cara mencapainya. Persoalan tersebut harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga kebijakan pembangunan hukum itu dapat mencapai sasaran yang diinginkan.

Di dalam naskah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 antara lain ditegaskan bahwa, pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum dan sarana serta perasarana hukum serta perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum, menciptakan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis. Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak asasi manusia, kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar. (BPN : 35)

Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945. Apabila dipahami lebih lanjut, maka sesungguhnya tujuan tersebut sama dengan tujuan politik hukum nasional.

Tujuan politik hukum nasional meliputi dua aspek : (Mahfud MD, 2004 : 5)

- a. Sebagai alat dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki.
- b. Sistem itu kemudian digunakan untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia.

Pembangunan sistem hukum nasional, secara singkat disebut dengan pembangunan hukum meliputi, pembangunan materi hukum, yaitu pembangunan produk hukum untuk menggantikan produk hukum lama yang tidak sesuai. Perencanaan hukum sebagai bagian dari proses pembaharuan hukum

harus memperhatikan berbagai aspek yang mempengaruhinya, baik dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan dengan masyarakat internasional. Kemudian pembentukan hukum harus melalui proses secara terpadu dan demokratis.

Perubahan UUD 1945

Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstitusi tertulis (*Written Constitution*) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibuat secara terburu-buru, mendesak dan dengan berbagai kompromi politik, bahkan tidak tertutup kemungkinan adanya manipulasi dan konspirasi dalam proses pembentukannya. Sidang paripurna I BPUPKI yang diungkap kepada publik adalah yang diselenggarakan pada tanggal 29 Mei, 31 Mei dan 1 Juni 1945. Mahfud, MD. mempertanyakan, apakah pada tanggal 30 Mei 1945 tidak ada sidang atau tidak ada agenda materi yang yang dibicarakan dalam sidang BPUPKI. Menurut beliau, sesungguhnya pada tanggal 30 Mei 1945 ada sidang BPUPKI yang membahas tentang keinginan dan pemikiran umat Islam yang disampaikan dalam pidato-pidato tentang negara Islam (Mahfud MD., 2004 : ..). Uraian ini sekedar dimaksudkan untuk membuktikan adanya kompromi politik dan bahkan manipulasi maupun konspirasi politik disekitar pembentukan UUD 1945.

Kembali pada persoalan bahwa UUD 1945 itu dibuat dalam waktu singkat dan mendesak, maka konsekuensi logisnya UUD 1945 tersebut bersifat sementara yang membuka peluang untuk diperbaharui dan disempumakan. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 37 UUD 1945 itu sendiri. Upaya merubah/menyempumakan telah dilakukan berulang kali dalam sidang-sidang Konstituante, tetapi tetap saja mengalami *dead lock* (jalan buntu) artinya tidak tercapai kesepakatan dalam melakukan perubahan tersebut. Akhimya Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tertanggal 5 Juli 1959, yang intinya menyatakan kembali ke UUD 1945.

Walaupun UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali berdasarkan Dekrit Presiden dan selanjutnya disahkan oleh DPR, masih saja bersifat sementara, sehingga perlu dibahas oleh MPR untuk menetapkan UUD yang tidak bersifat sementara. "Secara yuridis UUD 1945 masih berlaku sementara, walaupun beriakunya UUD tersebut dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang kemudian disetujui oleh DPR hasil pemilihan umum 1955". (Harun Alrasyid, 2004 : 130)

Pada masa pemerintahan orde baru, sama sekali tidak ada pembicaraan tentang perubahan terhadap UUD 1945 dan bahkan disakralkan. Hal itu tercermin dalam perkataan yang selalu diucapkan yaitu "mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen." Kalau untuk Pancasila dapat diterima, dengan meminjam istilah Dahlan Thaib yang menyatakan "Pancasila sudah final sebagai dasar negara Kesatuan Republik Indonesia, jadi tidak perlu dirubah" (2005 : ..). Kalau untuk UUD 1945 (pasal-pasalnya) tidak dapat diterima tanpa perubahan.

Setelah kekuasaan orde baru berakhir, barulah terjadi perubahan pertama (1999) terhadap UUD 1945, lalu disusul dengan perubahan kedua, ketiga dan keempat (1999-2002).

Timbul pertanyaan, apakah, dengan adanya amandemen (perubahan) telah menghapuskan sifat sementara dari UUD 1945. Bisa dijawab ya dan bisa pula dijawab tidak, tergantung pada sudut pandang dan argumen yang dikemukakan. Bagir Manan menyatakan "UUD 1945 hingga saat sekarang masih bersifat sementara. Kalau hanya dengan perubahan, tidak akan meniadakan status sementara. Perubahan-perubahan akan bersifat sementara pula. Perlu ada penetapan UUD. Untuk itu perlu disusun UUD baru" (Bagir Manan, 2004 : 21).

Perubahan terhadap UUD 1945 dimaksudkan untuk meletakkan dasar yang kuat dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis, adil dan sesuai dengan perkembangan jaman serta tuntutan reformasi. Hal ini sesungguhnya merupakan langkah tepat dalam rangka kebijaksanaan pembangunan hukum (*legal reformation policy*). Dalam tulisan ini yang akan diuraikan adalah yang berhubungan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Kebijakan Hukum tentang Pembentukan DPD

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan suatu bagian yang baru diadakan setelah UUD 1945 mengalami perubahan. Selama ini yang ada adalah utusan daerah yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai wakil/utusan daerahnya. Adanya utusan daerah demikian juga utusan golongan yang tidak dipilih secara langsung tidak sesuai dengan hakekat negara demokrasi dan tidak mencerminkan representasi masyarakat daerah, oleh karenanya kedua hal tersebut tidak lagi terdapat di dalam bagian ketatanegaraan kita setelah UUD 1945 dirubah. Penghapusan itu sendiri telah merupakan kebijakan pembangunan hukum.

Dalam rangka menyikapi kehidupan bernegara yang demokratis, dipandang perlu untuk diambil ditetapkan kebijakan hukum (*legal policy*) yaitu tentang pembentukan DPD sebagai wakil daerah Provinsi yang dipilih secara langsung oleh rakyat setempat. "Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan... Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22 C dan Pasal 22 D. Dengan demikian, resmilah pengertian dewan perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang kedua-duanya secara bersama-sama dapat disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat". (Jimly Asshidiqie, 2004 : 147)

Adanya DPD sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan ketiga, merupakan suatu kemajuan pembangunan hukum dalam bidang demokratisasi. Dengan demikian, disamping DPR yang merupakan orang-orang yang berasal dari partai politik (*Political parties*) terdapat juga DPD yang terdiri dari orang-orang yang mewakili daerah provinsinya masing-masing (setiap provinsi jumlahnya 4 orang) yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

1. Dasar Hukum Pembentukan DPD

Sebelum dilakukan perubahan terhadap Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota

Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang".

Dari isi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tersebut dapat dipahami bahwa anggota MPR RI terdiri dari tiga komponen yaitu :

- a. Anggota-anggota DPR, terdiri dari orang-orang yang berasal dari partai-partai politik yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum;
- b. Utusan Daerah, terdiri dari orang-orang yang diusulkan oleh partai-partai politik yang memperoleh suara signifikan di DPRD Tingkat I (Provinsi) untuk duduk sebagai anggota MPR. Dengan demikian sesungguhnya utusan daerah itu bukan wakil daerah, tetapi wakil dari partai-partai. Jadi sama saja halnya dengan anggota MPR yang berasal dari anggota DPR. Cuma bedanya kalau yang berasal dari DPR melalui pemilihan umum, kalau utusan daerah tidak melalui pemilihan umum;
- c. Utusan Golongan
Utusan golongan terdiri dari orang-orang yang mewakili golongan, dalam hal ini adalah mewakili ABRI (TNI dan POLRI). ABRI sebagai suatu institusi yang ditugasi memelihara pertahanan, keamanan dan ketertiban merupakan lembaga yang netral, tidak memihak pada partai politik manapun dalam pemilihan umum.

Setelah perubahan (tahun 2002) Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi "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".

Berdasarkan perubahan tersebut, maka keanggotaan MPR tidak lagi terdiri dari tiga komponen/unsur, melainkan terdiri dari dua, yaitu:

- 1) Anggota-anggota DPR yang berasal dari orang-orang partai politik yang terpilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum;
- 2) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bukan merupakan orang-orang yang berasal/anggota dari suatu partai politik manapun. Mereka adalah orang-orang yang mencalonkan diri secara pribadi untuk dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Dengan ketentuan baru ini, eksistensi Utusan Golongan dihapus dari sistem perwakilan yang berpilar tiga, yaitu perwakilan politik melalui sistem kepartaian di DPR *political representatives*, perwakilan daerah atau Utusan Daerah *regional representatives*, dan perwakilan golongan fungsional berupa Utusan Golongan *functional representatives*) seperti yang diadopsi dalam naskah asli UUD 1945 (Jimly Asshidiqie, 2002 : 3).

Sebenarnya bukan saja eksistensi Utusan Golongan yang dihapus, tetapi juga Utusan Daerah, karena sekarang tidak dikenal lagi Utusan Daerah

yang ada DPD yang eksistensinya sangat berbeda dengan utusan daerah. Untuk utusan golongan telah dihapus secara mutlak, tetapi untuk utusan daerah diganti dengan DPD.

2. Hubungan Lembaga Legislatif (DPD) dengan Lembaga-Lembaga Negara Lainnya

a. Hubungan antara DPR dan DPD

DPR dan DPD sama-sama merupakan bagian dari anggota MPR (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945). DPD merupakan bagian dari lembaga negara legislatif yang baru dikenal setelah perubahan terhadap UUD 1945. DPD dibentuk dengan maksud dan tujuan untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya. Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama, yaitu empat orang, tanpa dibedakan antara provinsi yang padat penduduknya dengan yang tidak padat. Logikanya disini adalah bahwa DPD itu bukan mewakili jumlah penduduk, tetapi mewakili daerah provinsi, dengan demikian kebijakan penetapan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi dapat diterima. Dengan kata lain tidak bertentangan dengan rasa keadilan.

DPD memiliki fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan sebagaimana yang dimiliki DPR, hanya saja sifatnya sangat terbatas, tidak seperti yang ada pada DPR yaitu bersifat menyeluruh atau tidak terbatas. Dalam fungsi legislasi, DPD hanya dapat mengajukan dan/atau membahas Rancangan Undang-undang bersama-sama DPR yang berkaitan dengan :

- 1) Otonomi daerah
- 2) Hubungan pusat dan daerah
- 3) Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
- 4) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Diluar hal tersebut di atas, DPD tidak memiliki kewenangan, oleh karenanya tidak diikutsertakan. Hal itu merupakan kewenangan DPR. Dengan demikian terlihat sudah sifat fungsi legislasi terbatas yang ada pada DPD.

b. Hubungan DPD dengan BPK

Hubungan antara DPD dengan BPK terkait dengan substansi ketentuan Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 F ayat (1) UUD 1945 (setelah perubahan).

Pasal 23 E ayat (2) menentukan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara (yang dilakukan oleh BPK) diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Selanjutnya Pasal 23 F ayat (1) menentukan bahwa, anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden.

Kedua ketentuan tersebut mencerminkan adanya hubungan antara DPD dengan BPK, dimana BPK berkewajiban menyerahkan hasil pemeriksaan keuangan negara kepada DPD. DPD berhak menjadikan hasil laporan keuangan. BPK sebagai bahan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangannya. Disamping itu turut menentukan keanggotaan BPK melalui kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR dalam proses pencalonan dan pemilihan anggota BPK.

Kedua ketentuan tersebut (Pasal 23 E ayat (2) dan 23 F ayat (1) UUD 1945) hendaklah dipahami dalam kaitannya dengan kewenangan DPD untuk melakukan pengawasan (*controlling*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 D ayat (3) artinya laporan BPK itu diperlukan DPD dalam rangka melaksanakan fungsinya sebagai pengawas atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah dan hal-hal lain yang berhubungan dengan daerah, termasuk pelaksanaan APBN, pajak, dana pendidikan dan agama.

3. Kedudukan dan Kewenangan DPD

DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang, hanya dapat mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembentukan undang-undang (Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945). Kebijakan ini dimaksudkan agar tidak terdapat dua lembaga atau bagian lembaga yang memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang. hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Oleh karenanya adalah wajar kalau DPD bukan pembentuk undang-undang, dengan kata lain bukan pemegang kekuasaan legislatif.

Pasal 20 ayat (2) menyatakan, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Ketentuan ini dibuat pada perubahan pertama UUD 1945 yaitu pada tahun 1999. Sementara DPD baru ada setelah perubahan ketiga (tahun 2001). DPD diberi kewenangan untuk mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan daerah (Pasal 22 D ayat 1 dan 2).

Terdapat kontradiksi/pertentangan antara kedua ketentuan tersebut, dimana Pasal 20 ayat (2) hanya memberi kewenangan kepada DPR dan Presiden untuk membahas RUU guna mendapat persetujuan bersama. Sedangkan Pasal 22 D ayat (2) memberi kewenangan pula pada DPD untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah. Sebenarnya kedua ketentuan tersebut dapat dikompromikan dengan meletakkan pemahaman sebagai berikut, bahwa DPR memiliki kewenangan penuh dalam mengajukan dan membahas setiap RUU dan selanjutnya membentuk undang-undang. DPD memiliki kewenangan terbatas dalam mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan daerah dan tidak ikut menjadikannya sebagai undang-undang.

Dikarenakan Pasal 20 khususnya ayat (1) dan (2) sudah ada sebelum adanya DPD, maka sudah semestinya ketentuan itu ditinjau ulang pada saat terbentuknya DPD, lebih-lebih apabila ditinjau dari gagasan Bikameral parlemen (parlemen dua kamar), sehingga tidak mencerminkan pengeyampingan terhadap fungsi dan kewenangan DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan (*regional representatives*).

Apabila dipertalikan dengan sistem dua kamar, wewenang tersebut semestinya ada pada wadah tempat DPR dan DPD bernaung, bukan pada masing-masing badan. Penyusun perubahan UUD dapat mengatakan bahwa kehadiran DPD bukan dimaksudkan dalam kerangka bikameral. Akibatnya terdapat rumusan yang kontradiktif atau rancu yang dapat dipandang sebagai kelemahan terhadap perubahan UUD 1945. Terlepas dari segi kelemahan tersebut, setidaknya-tidaknya posisi DPD di MPR sederajat dengan DPR. Hal ini dapat dipandang sebagai kebijakan yang positif, dalam arti setiap daerah Provinsi memiliki wakil-wakilnya yang duduk di MPR dan sederajat dengan DPR.

Kedudukan dan kewenangan DPD dalam kaitannya dengan DPR adalah sebagai berikut :

- Menyusun / mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah.
- DPR menentukan apakah RUU tersebut diterima atau ditolak.
- RUU yang diterima DPR diajukan kepada pemerintah (Presiden) untuk dibahas.
- Pembahasan dilakukan oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, tanpa keikutsertaan DPD.

DPD hanya diberi kewenangan untuk mengajukan dan membahas RUU tertentu yaitu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kebijakan seperti ini mengakibatkan keberadaan DPD sebagai badan perwakilan atau badan legislatif pusat menjadi lemah dan kurang berfungsi. Hal tersebut dikarenakan beberapa faktor, yaitu:

- a. Kesalahan persepsi tentang eksistensi DPD, dimana dewan tersebut dipandang semata-mata untuk mewakili dan ikut mengelola kepentingan daerah. Sedangkan idealnya DPD diadakan untuk meningkatkan peran aktif daerah dalam penyelenggaraan negara. Gagasan pembentukan badan perwakilan daerah sebagai unsur badan legislatif seperti Senat di Amerika Serikat dimaksudkan sebagai cara mengikutsertakan daerah dalam menentukan berbagai kebijakan dan pengelolaan negara melalui pembentukan undang-undang dan pengawasan pelaksanaan pemerintahan, bukan semata persoalan-persoalan daerah saja.
- b. Pembentukan DPD adalah dalam rangka menyambut upaya merubah sistem badan perwakilan satu kamar (monokameral) yang terdiri dua badan yang terpisah, yaitu MPR dan DPR, menjadi satu badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar (bikameral). Dalam kondisi seperti ini dan berdasarkan perubahan atas UUD 1945, maka peran dan fungsi MPR

sangat kecil. Oleh karenanya menjadi pertanyaan, apakah MPR itu masih perlu dipertahankan atau sebaiknya dihapuskan saja. Harun Alrasid sejak tahun 1971 sudah mempertanyakan hal itu dan cenderung untuk menghapuskan MPR karena dipandang tidak efektif dan tidak efisien (Harun Alrasyid, Tempo, 1971 : 118-119).

- c. Idealnya DPD berwenang mengajukan dan membahas RUU bersama-sama dengan DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Nyatanya adalah penyempitan kewenangan DPD terhadap persoalan-persoalan daerah dalam pengertian yang rancu. Kami katakan rancu, karena sesungguhnya setiap undang-undang yang mengatur kepentingan umum, berarti mengatur kepentingan rakyat. Rakyat itu berada di daerah, maka tidak terlepas dari kepentingan dan persoalan daerah. Dengan demikian perlu penyempurnaan terhadap ketentuan yang mengatur tentang DPD.

4. DPD dan Parlemen Bikameral

Berdasarkan perubahan UUD 1945, ada kecenderungan mengadopsi sistem parlemen bikameral dalam ketatanegaraan Indonesia. Badan perwakilan bikameral (dua kamar) dijalankan oleh MPR yang terdiri dari dua kekuatan, yaitu DPR dan DPD. Dalam sistem dua kamar, maka eksistensi MPR sama dengan "Congress" dalam parlemen AS. Dalam lembaga perwakilan di Inggris disebut "*Parliament*" dan "*Stolen General*" dalam Parlemen Belanda.

Semestinya DPD dan DPR dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga legislatif dapat bersidang sendiri-sendiri dan dapat pula secara bersama-sama, untuk membahas persoalan-persoalan yang telah diamanatkan konstitusi/ UUD. Persidangan bersama-sama oleh kedua lembaga legislatif itulah disebut forum MPR. Dengan demikian keberadaan MPR sebagai lembaga telah dihapus, namun tetap diperlukan sebagai forum persidangan bersama antara DPR dan DPD.

Perubahan UUD 1945 yang melahirkan DPD dipandang sebagai pengganti utusan daerah dan memposisikannya dibawah DPR, sehingga tidak memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang. Karena itu keberadaan DPD ini hanyalah bersifat '*suplemen*'. Semula para ahli mengusulkan agar peran DPD ditentukan setara dengan DPR, sesuai dengan prinsip '*strong bicameralism*', dengan harapan disepakati rumusan '*soft bicameralism*' yang proporsional, tetapi yang ditetapkan adalah prinsip '*too soft bicameralism*', sehingga peran DPD sangat minimal. Padahal pemilihan anggota DPD justru sangat sulit dan rumit (Jimly Assidique, 2002 : 32).

Seorang yang mencalonkan diri sebagai anggota DPD harus merupakan tokoh yang terkenal dan berpengaruh secara positif di daerah provinsinya, minimal di tiga kabupaten. Kalau tidak, maka dia tidak akan mendapatkan suara yang mencukupi untuk bisa duduk sebagai anggota DPD mewakili provinsinya. Mereka tidak menggunakan kendaraan atau mesin politik yang disebut partai, sebagaimana yang dilakukan anggota DPR.

Dengan demikian, jauh lebih sulit untuk menjadi anggota DPD dari pada DPR. Oleh sebab itu, sudah semestinya posisi DPD setara dengan DPR dalam berbagai hal, sehingga upaya menuju ke arah parlemen bikameral dapat direalisasikan.

KESIMPULAN

1. Sejalan dengan tuntutan reformasi dan kebijakan pembangunan bidang hukum, maka dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 yang dimulai sejak tahun 1999. dengan perubahan itu, maka dikenalah suatu bagian lembaga negara baru yang disebut dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai bagian dari MPR. Kalau sebelum perubahan keanggotaan MPR terdiri dari tiga pilar, yaitu anggota-anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan, maka sekarang hanya terdiri dari dua pilar, yaitu DPR dan DPD.
2. Eksistensi DPD dimaksudkan untuk mewujudkan upaya demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya agar masing-masing daerah Provinsi memiliki wakil-wakilnya yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, untuk menjadi bagian dari MPR dan DPR guna menyampaikan serta memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Hal ini sejalan dengan kebijakan otonomi daerah dimana pemerintahan pusat tidak sepenuhnya dapat menetapkan segala kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan daerah secara sepihak.
3. Guna menyalurkan aspirasi daerah dan melindungi/memperjuangkan kepentingan daerah, maka DPD dtberi hak dan kewenangan untuk mengajukan dan/atau membahas setiap Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi lainnya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPDjuga melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah.
4. Idealnya DPD drikutsertakan dalam pembahasan setiap RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama (DPR, DPD dan Presiden) karena pada umumnya setiap undang-undang tidak terlepas dari persoalan daerah. Disamping itu DPD diharapkan berperan sebagai wakil daerah dalam menentukan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan. 2004. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta. FH UII Press.
- Dahlan Thaib. 2005. *Catatan Kuliah Kebijakan Pembangunan Hukum*, Yogyakarta : S-3 Ilmu Hukum UII.
- Harun Alrasid. 2004. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*. Jakarta : UI Press.

- Jimly Asshiddiqie. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*. Jakarta : UII Press.
- _____, 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata negara FH UI.
- _____, 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI.
- Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2005. *Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005 2025*. Jakarta.
- Moh. Mahfud MD. 1998. *Politik Hukum di Indonesia*. Cet. I. Jakarta : L3ES.
- _____, 2004. *Materi Kuliah Teori Hukum/Politik Hukum*. Yogyakarta : Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII.
- _____, 2005. *Catatan Kuliah Kebijakan Pembangunan Politik dan Hukum*. Yogyakarta : Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum UII.
- Padmo Wahjono. 1998. *Indonesia Negara Berdasar atas Hukum*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Satjipto Rahardjo. 2000. *Ilmu Hukum*. Cet.V. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.