

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERAL BERDASARKAN PRINSIP *CHECK AND BALANCES*

Oleh:

Muhammad Akbal¹, Muhammad Amin², Bakhtiar³

^{1, 2, 3}Universitas Negeri Makassar

¹m.akbal@unm.ac.id; ²muh.amin@unm.ac.id; ³bakhtiar@unm.ac.id

ABSTRAK: Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sistem Bikameral Berdasarkan Prinsip *Check and Balances*. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana kewenangan lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral yang ideal dengan mempertimbangkan prinsip *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Metode penelitian hukum ini menggunakan studi literatur dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus dan pendekatan historis. Hasil penelitian menemukan kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 telah sesuai dengan *prinsip check and balances*. Hasil penelitian menunjukkan kewenangan DPD yang sifatnya terbatas merupakan pilihan yang tepat untuk mewakili kepentingan politik daerah demi menjaga keutuhan negara kesatuan republik Indonesia.

KATA KUNCI: *Dewan Perwakilan Daerah, Bikameral, Check and Balances*

ABSTRACT: The Authority of the Regional Representative Council of the Bicameral System Based on the Principle of Checks and Balances. This study aims to examine how the authority of the Regional Representative Council institutions in the ideal bicameral system by considering the principle of checks and balances in the Indonesian constitutional system. This legal research method uses a literature study with a statutory approach, a case approach and a historical approach. The results of the study found that the authority of DPD as stipulated in Article 22D of the 1945 NRI Constitution was in accordance with the principle of checks and balances. The results showed that the limited authority of the DPD was the right choice to represent regional political interests in order to maintain the integrity of the unitary state of the Republic of Indonesia.

KEYWORDS: Regional Representative Council, Bicameral, Checks and Balances

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia melalui amandemen ketiga UUD 1945 dan memiliki fungsi legislasi, anggaran serta pengawasan. Sebelum muncul Dewan Perwakilan Daerah (DPD), fungsi perwakilan daerah dijalankan oleh fraksi utusan daerah.

Tujuan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah untuk lebih mengakomodasi aspirasi dari daerah-daerah dengan cara memberi saluran dan peran kepada daerah-daerah melalui pemilihan umum tingkat provinsi untuk menempatkan wakilnya dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) (*regional representation*) untuk memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat kesatuan

Negara Republik Indonesia. Letak perbedaan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah, anggota DPD berasal dari perseorangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat daerahnya tersebut, sehingga anggota DPD hanya akan secara murni menyuarakan kepentingan di daerahnya. Sedangkan, DPR berasal dari anggota partai politik (mewakili dan mengemban misi dari partai politik) dan terpilih dari suatu daerah pemilihan dapat saja berdomisili atau berasal dari daerah lain yang bisa saja tidak begitu mengenal daerah yang diwakilinya.

Dalam format kelembagaan negara, Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Implikasinya adalah format kelembagaan parlemen Indonesia menggunakan sistem bikameral.

Format kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sistem bikameral menuai perdebatan. Jika ditelaah risalah sidang amandemen UUD NRI Tahun 1945, mengenai pembentukan DPD. Terdapat dua kelompok yang memiliki pemikiran yang berbeda, yaitu ada sekelompok anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tidak setuju dengan adanya DPD, karena perwakilan daerah sudah diwakili oleh DPR. Pada saat yang bersamaan, terdapat kelompok yang mengusulkan pembentukan DPD dengan posisi yang sama kuat dan mengusulkan juga agar DPD memiliki kewenangan yang sama dengan DPR. Meskipun demikian, setelah melalui proses pembahasan yang panjang, akhirnya disepakatilah pembentukan DPD dengan peran dan kewenangan tertentu dalam bidang

legislasi, anggaran dan pengawasan yang sifatnya terbatas.

Pada tahun 2012, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3) dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membatalkan beberapa ketentuan yang menegaskan dan mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Mahkamah Konstitusi menyatakan, DPD berkedudukan setara dengan DPR dan Presiden dalam proses legislasi. Artinya, DPD tetap ikut terlibat dalam proses legislasi, tetapi tetap tidak dapat ikut serta mengambil keputusan bersama DPR dan Presiden untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU). Menurut Nurbaningsih (2015), Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut melahirkan model hubungan trilateral proses legislasi tanpa ada konstruksi secara kelembagaan terhadap hubungan interkameral antara DPR dan DPD. Hal ini akan berdampak pada pengujian undang-undang, walaupun DPD telah dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang tetapi tidak mengikat DPR dan Presiden.

Pada tahun 2014, DPD kembali mengajukan permohonan uji materil dan uji formil UU No.17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3) kepada Mahkamah Konstitusi, karena dianggap kembali menegaskan kewenangan DPD dalam proses legislasi. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, kembali menguatkan dan menegaskan kewenangan DPD dalam sistem

ketatanegaraan Indonesia sesuai sebagaimana diamanatkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 (Toding, 2017).

Fakta tersebut membuktikan, kewenangan DPD belum sepenuhnya terakomodir dalam UU MD3. DPR sebagai pembentuk Undang-Undang (UU) terkesan tidak memegang teguh asas *self obedience* terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut (*contempt of court*) (Widiarto 2016). Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara melalui jalur *judicial* di Mahkamah Konstitusi memiliki kelemahan karena tidak sejalan dengan kondisi sosiopolitik. Kewenangan lembaga negara yang saling beririsan tidak dapat dibelah menjadi kewenangan salah satu pihak (Kholik 2019).

Berdasarkan uraian tersebut, fokus kajian penelitian ini adalah “Bagaimana kewenangan lembaga Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem bikameral yang ideal dengan mempertimbangkan mekanisme *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?”

METODE

Metode penelitian hukum ini menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan tiga pendekatan yaitu: (1) Pendekatan undang-undang digunakan untuk mengkaji peraturan perundangan tentang wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD). (2) Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji kasus wewenang DPD dalam proses legislasi yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi tahun 2012 dan tahun 2014. (3) Pendekatan historis digunakan untuk mengkaji dinamika perkembangan wewenang legislasi DPD yang terbatas. (Marzuki 2008). Data primer penelitian ini menggunakan bahan-bahan hukum berupa peraturan perundangan yang terkait dengan fokus

kajian penelitian ini, sedangkan data sekunder yang digunakan berupa risalah sidang mengenai lembaga legislatif, jurnal, dan dokumen lain yang relevan. Analisis data penelitian (triangulasi data) yang terdiri tiga tahapan yaitu (1) kondensasi data yaitu peneliti melakukan pemilihan data, pemfokusan data, penyederhanaan data dengan tujuan untuk mendapatkan temuan yang menjadi fokus penelitian, (2) penyajian data yaitu peneliti menyajikan analisis data penelitian secara deskriptif-sistematis untuk menjawab rumusan masalah penelitian, dan (3) verifikasi/ penarikan kesimpulan yaitu peneliti telah mendapatkan kesimpulan awal yang masih bersifat sementara dan dilakukan verifikasi terhadap temuan data-data penelitian pendukung lainnya. Apabila kesimpulan telah didukung oleh data-data yang valid dan konsisten, maka penarikan kesimpulan telah terverifikasi dan valid (Miles, Huberman, and Saldana 2014).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 bersifat melekat atau dilekatkan pada kewenangan DPR, sehingga dalam praktiknya kewenangan DPD dan DPR saling beririsan bidang legislasi, pengawasan dan anggaran. Mengapa demikian? Gagasan dasarnya adalah DPR mewakili kepentingan politik nasional, sedangkan DPD mewakili kepentingan politik lokal. Gagasan itu muncul atas pertimbangan kondisi geografis wilayah Indonesia dan sosial budaya masyarakat Indonesia yang pluralistik. Jadi, demi keutuhan dan kesatuan Negara republik Indonesia, maka sudah tepat DPD diberikan kewenangan legislasi yang sifatnya terbatas. Kondisi yang demikian itu telah mencerminkan prinsip mekanisme *check and balances*.

Pertimbangan lainnya didasarkan atas beberapa hal berikut: **Pertama**, ditinjau dari pendekatan peraturan perundangan. Dalam UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22C ayat (2) diatur bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Alasannya adalah

DPR mewakili rakyat dan perwakilan politik, sedangkan DPD mewakili daerah. Permasalahannya adalah jika jumlah anggota DPR dan DPD sama, maka terjadi *double representatif*. Apalagi jika rakyat yang memilih anggota DPD lebih banyak daripada memilih anggota DPR.

Selanjutnya, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22D dapat dilihat sebagaimana Tabel 1.

Tabel 1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia

| 1. Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan: | Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat | | | |
|--|------------------------------------|---------------|----------------------|----------------------------|
| | Dapat mengajukan | Ikut membahas | Memberi pertimbangan | Dapat melakukan pengawasan |
| - Otonomi daerah | √ | √ | | √ |
| - Hubungan pusat dan daerah | √ | √ | | √ |
| - Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah | √ | √ | | √ |
| - Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya | √ | √ | | √ |
| - Perimbangan keuangan pusat dan daerah | √ | √ | | √ |
| - RAPBN | | | √ | √ |
| - Pajak | | | √ | √ |
| - Pendidikan | | | √ | √ |
| - Agama | | | √ | √ |
| 2. Pemilihan anggota BPK | | | √ | |

Kedua, ditinjau dari pendekatan kasus yaitu kasus kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam bidang legislasi yang telah diputus melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (2012) menyatakan beberapa pendapat mengenai kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem bikameral sebagai berikut:

Mengenai kewenangan mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU), DPD mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden

dalam mengajukan RUU 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. Mahkamah Konstitusi menilai, RUU dari DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Mengenai ikut pembahasan RUU, Mahkamah Konstitusi berpendapat, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari

Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.

Mengenai kewenangan menyetujui RUU, Mahkamah Konstitusi berpendapat, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, hanya DPR dan Presiden yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada amandemen ketiga UUD 1945. Semula, terdapat usulan bahwa DPD diberi kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Karena, pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal

22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Mengenai ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas), Mahkamah Konstitusi berpendapat, DPD ikut serta terlibat ikut serta menentukan prolegnas 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

Mengenai kewenangan ikut memberikan pertimbangan terhadap RUU, Mahkamah Konstitusi berpendapat, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Ketiga, ditinjau dari pendekatan historis tentang perkembangan DPD sebagai lembaga negara. Pada masa awal pendirian Republik Indonesia, gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di parlemen nasional dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Moh. Yamin berkata: “Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan...meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi, ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia” (Sekretariat Negara Republik Indonesia 1995).

Masa UUD 1945 pertama, menggunakan istilah Utusan Daerah, yang ditemukan dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota DPR, ditambah utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Ini menegaskan, DPR sebagai lembaga perwakilan, sedangkan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan bukan merupakan lembaga tersendiri tetapi merupakan bagian komponen keanggotaan MPR disamping anggota DPR.

Masa Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950) menggunakan istilah Senat RIS. Sistem perwakilan menurut Konstitusi RIS menggunakan konsep bicameral yang meliputi perwakilan politik dan perwakilan kewilayahan. Hal itu diwujudkan dalam lembaga Senat RIS dan DPR. Keanggotaan DPR terdiri atas 146 orang yang mewakili unsur partai politik disetiap negara/daerah. Penunjukkan anggota DPR dilakukan oleh negara-negara bagian. Sedangkan Anggota Senat RIS berjumlah 32 orang yang mewakili unsur daerah-daerah bagian (Pasal 80 ayat (1) Konstitusi RIS). Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat (Pasal 80 ayat (2) Konstitusi RIS). Anggota-anggota Senat ditunjuk oleh Pemerintah daerah-daerah bagian, dari daftar yang disampaikan oleh masing-masing perwakilan rakyat dan yang memuat tiga calon untuk tiap-tiap kursi (Pasal 81 ayat (1) Konstitusi RIS). Presiden mengangkat Ketua Senat dari anjuran yang dimajukan oleh Senat dan yang memuat sekurang-

kurangnya dua orang, baik dari anggotanya sendiri maupun tidak (Pasal 85 ayat (1) Konstitusi RIS).

Dalam menjalankan kekuasaannya, Senat diberi kewenangan legislatif yang sifatnya terbatas dan menjadi majelis penasehat bagi Pemerintah. Pemerintah mendengar Senat tentang segala hal yang dianggap perlu oleh Pemerintah, bahkan pemerintah berkewajiban mendengar tentang urusan-urusan penting yang khusus mengenai daerah bagian dalam hubungan RIS dengan daerah-daerah bagian. DPR-RIS dan Senat bersama-sama pemerintah melaksanakan pembuatan undang-undang. Selain melakukan kekuasaan legislasi, DPR-RIS juga berwenang mengontrol pemerintah. Pemerintah berkewajiban pula mendengar Senat tentang segala rancangan Undang-undang darurat. Senat juga dapat memberi nasihat-nasihat kepada Pemerintah atas kehendaknya sendiri mengenai segala hal yang dianggap perlu tulisan (Pasal 123 ayat (1) Konstitusi RIS). Senat dapat meminta keterangan-keterangan dari Pemerintah, baik dengan lisan maupun tulisan (Pasal 124 ayat (1) Konstitusi RIS).

Masa UUD Sementara (1950), keberadaan senat sebagai institusi negara federal yang mewakili daerah-daerah bagian dihapuskan, karena bentuk negara Indonesia berubah menjadi negara kesatuan. Kemudian, terbit Peraturan Presiden RI No. 12 Tahun 1959 tentang Susunan MPRS yang menetapkan bahwa MPRS terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) hasil pemilu 1955 ditambah utusan daerah yang berjumlah 94 orang dan wakil-wakil golongan karya yang berjumlah 200 orang. Ketentuan ini didasarkan pada pertimbangan pada pelaksanaan pembangunan semesta perlu dimobilisasi kekuatan dan usaha dari golongan-golongan karya tanpa

mengabaikan dan merugikan kepentingan khusus daerah-daerah. Adapun utusan daerah dan wakil-wakil golongan karya diangkat oleh Presiden Soekarno.

Masa amandemen ketiga UUD 1945, dalam sidang umum MPR 1-9 November 2001, muncul gagasan dasar untuk membentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yaitu adanya keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dengan memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik yang berkaitan dengan daerah. Keinginan tersebut latar belakangnya oleh pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa orde lama dan orde baru ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional, seperti muncul tuntutan dari sejumlah daerah untuk memisahkan diri dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, misalnya Perjuangan Rakyat Semesta (Permesta), Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) dan Gerakan Aceh Merdeka. Oleh karena itu, dibentuk lembaga Dewan Perwakilan Daerah, yang anggotanya dipilih secara langsung melalui pemilihan umum sebagai representasi daerah dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2010a).

Dalam sistem bikameral, DPR mewakili proporsi jumlah penduduk dalam wilayah tertentu, sedangkan DPD mewakili daerah. Argumen tersebut dimaksudkan sebagai refleksi pengalaman untuk lebih mengedepankan peran dan kepentingan daerah lebih dikedepankan untuk dapat seimbang dalam menyuarakan aspirasi rakyat dalam perumusan kebijaksanaan. Lebih lanjut, dalam naskah komprehensif perubahan UUD 1945 tentang Lembaga

Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 2 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2010b), terjadi perdebatan mengenai kewenangan legislasi kelembagaan DPR dan DPD dalam sistem bikameral, *strong bicameral* atau *soft bicameral*?

Valina Singka Subekti dari F-UG menyampaikan dalam risalah sidang amandemen UUD 1945 bahwa, “kalau *soft bicameral*, DPD tidak punya hak mengajukan RUU. Tapi, kalau *strong bicameral*, DPD ikut membahas RUU bersama-sama DPR, tetapi DPD tidak mengajukan RUU, karena hanya DPR yang berhak mengajukan RUU.”

Soewoto Mulyosudarmo berpendapat dalam risalah sidang amandemen UUD 1945 bahwa, “*soft bikameral* umumnya dilaksanakan dinegara yang menggunakan sistem parlementer, sedangkan *strong bikameral* dilaksanakan di negara yang menggunakan sistem presidensial. Misalnya, Belanda dan Inggris itu adalah negara kesatuan tetapi menggunakan sistem *strong bikameral*. Ini menunjukkan bahwa sebenarnya tidak ada korelasi, kalau sistem presidensial itu selalu *soft bikameral*, sebaliknya kalau yang sistem parlementer menggunakan *strong bikameral*. Untuk hal itu, saya kira itu akan tergantung pada putusan politik...”

Selanjutnya, A.M. Luthfi dari F-Reformasi meminta agar istilah “*strong*” dan “*soft*” untuk tidak digunakan kembali. Ia berkata, “... *strong* dan *soft* itu sebaiknya jangan digunakan...bagi saja secara proporsional. Artinya, masalah otonomi daerah, pasti kepentingan daerah lebih besar daripada anggota-anggota DPR. Nah, jadi disini dibagi otonomi daerah, pemekaran daerah, pembentukan, dan sebagainya itu...RUU dibikin oleh DPD. Masuk akal, proporsional, dan benar. Dibantu dengan Presiden, tapi jangan berhenti

seolah-olah DPR ... itu jalan sendiri, tetap diputuskan oleh DPR, artinya dengan ini DPR tidak berhak mengajukan RUU tentang otonomi daerah, harus begitu. Ini kalau ada pembagian. DPR punya banyak, kecuali otonomi daerah ini lebih ngerti orang daerah ketimbang... jadi proporsional dalam arti itu. ... DPR ini tidak semua dia harus ada yang kewenangan ini diberikan, toh dia masih harus akan mengatakan menolak ataupun tidak setuju, menolak atau menerima”.

Kewenangan legislasi DPR dan DPD diharapkan untuk memberdayakan DPD secara optimal, maka diusulkan DPD diberikan hak legislasi yang sifatnya terbatas, yaitu hanya dapat mengajukan RUU dan ikut serta membahas RUU yang berkaitan dengan kepentingan kedaerahan saja. Kemudian apabila terjadinya perselisihan antara DPD dan DPR atau DPR-DPD dengan Presiden dalam hal Perumusan Rancangan Undang-Undang (RUU), atau dalam proses menghasilkan undang-undang, maka dapat diselesaikan dengan dua usulan alternatif yang didasari oleh mekanisme *check and balances* yaitu:

Pertama, untuk membicarakan dan menyelesaikan perselisihan tersebut, dapat diselesaikan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dipimpin oleh ketua DPR atau ketua DPD. Sebab, MPR merupakan *joint session* DPR dan DPD yang hanya bersidang apabila ada sesuatu hal penting yang ingin dibicarakan.

Kedua, apabila terjadi *deadlock* dalam perumusan RUU atau dalam proses menghasilkan undang-undang, maka penyelesaian oleh Dewan yang membahas itu adalah asal dari RUU itu, dengan sekurang-kurangnya dua pertiga suara. Jadi, kalau veto itu dari lembaga legislatif yang lain atau oleh Presiden, veto bisa dipatahkan apabila lembaga legislatif yang mengusulkan itu mendukung dengan dua per tiga suara.

Jadi, veto dibatalkan dengan dua pertiga suara di lembaga, di dewan yang mengusulkan RUU tersebut.

Berbeda halnya dengan pendapat Suwoto Mulyosudarmo dalam risalah sidang Amandemen UUD 1945, bahwa “kalau DPD yang mengusulkan, kemudian yang diberikan hak veto itu adalah DPR, sebaliknya kalau DPR yang mengusulkan yang diberikan hak untuk memveto itu adalah DPD. Tetapi, dalam hal tidak ada kesepakatan, perlu adanya suatu rapat konsultasi, kemudian kalau disetujui dua per tiga dari DPR kemudian menjadi undang-undang, itu sebenarnya otoritas ada pada DPR. Bagaimana halnya sekarang kalau itu usulnya dari DPD, kalau diusulkan DPD kemudian diveto oleh DPR diangkat dalam Tim Konsultasi tidak berhasil, kembali ke DPD disetujui dua per tiga berarti ... ada undang-undang yang dibuat oleh DPD. Saya kira itu yang keberatan saya adalah putusan akhir, kenapa tidak di dalam forum gabungan antara DPR dan DPD, baik rancangan yang diajukan oleh DPR maupun rancangan yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah”.

Demikian pula, kewenangan DPD dibidang pengawasan sifatnya terbatas, yaitu DPD diberikan kewenangan dapat melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah dalam konteks memberikan pertimbangan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Jadi, melakukan pengawasan atas pelaksanaannya itu kembalinya kepada pengertian memberikan pertimbangan.

Jika dicermati, pembentukan DPD merupakan upaya untuk meningkatkan kedudukan Utusan Daerah menjadi lembaga negara dengan kewenangan terbatas di bidang legislatif, budgeting dan pengawasan. Anggota DPR dan anggota DPD menjadi anggota MPR yang masing-masing memiliki hak

dan kewenangan yang sama dalam kedudukannya sebagai MPR. Oleh karena itu, susunan lembaga perwakilan Indonesia setelah amandemen UUD 1945, secara teori tidak dapat dikatakan sebagai sistem lembaga perwakilan dua kamar (*bicameral system*) (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2010b).

Sistem perwakilan yang dianut Indonesia adalah sistem yang khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan serta tantangan bangsa dan negara Indonesia.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan penyalur kepentingan politik daerah, dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk: (a) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan persatuan kebangsaan, (b) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional dan (c) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. DPD memiliki fungsi yang terbatas dibidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan berkaitan erat dengan sistem *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2020).

Keunggulan dan fungsi kamar kedua (*second chamber*) dalam parlemen bikameral yaitu (1) mendukung mekanisme *check and balances*, (2) menciptakan stabilitas politik, (3) melindungi kelompok minoritas dan (4) menciptakan legislasi yang lebih baik (Vatter 2005).

Secara prinsipil, kekuatan kamar kedua (*second chamber*) ditentukan tiga faktor yakni: (1) bikameral simetris atau bikameral asimiteris, dilihat dari kewenangan antar kamar. Dikatakan, bikameral simetris jika terdapat keseimbangan kewenangan antar kamar

atau kedua kamar memiliki kekuatan yang sama atau hampir sama, misalnya diperlukan persetujuan kedua kamar untuk memberlakukan undang-undang. Sedangkan bikameral asimetris jika salah satu kamar memiliki kewenangan yang bersifat limitatif yang diatur secara konstitusional, misalnya kamar kedua memiliki kekuasaan legislasi yang terbatas pada bidang tertentu yang mencerminkan perhatian khusus mereka untuk melindungi dan mempromosikan pemerintah sub-nasional. (2) kongruen atau inkongruen, dilihat dari komposisi partisipan antar kamar. Kesesuaian kemungkinan besar terjadi ketika kedua kamar dipilih secara langsung, pada saat yang sama, menggunakan sistem pemilihan yang sama atau ketika pemimpin mayoritas di majelis rendah menunjuk mayoritas anggota majelis tinggi. Ketidaksesuaian mungkin terjadi ketika kamar-kamar didasarkan pada prinsip-prinsip perwakilan yang berbeda, dipilih oleh pemilih yang berbeda, pada waktu yang berbeda, atau menggunakan sistem pemilihan yang berbeda. (3) legitimasi yaitu apakah kamar kedua memiliki legitimasi demokratis untuk menggunakan kekuasaannya. Semakin kuat legitimasi politiknya, maka semakin besar kemungkinan untuk memanfaatkan sepenuhnya kekuatannya. Jika kamar kedua ditunjuk dan bukan dipilih maka dianggap kurang memiliki legitimasi dan akibatnya memiliki otoritas praktis yang kurang dari yang disarankan oleh kekuatan hukum formal mereka, misalnya di Kanada dan Belanda, secara konstitusional majelis tinggi memiliki hak veto mutlak atas semua undang-undang. Namun, dalam praktiknya, kewenangan itu digunakan dengan hemat karena majelis tinggi ditunjuk dan bukan dipilih secara langsung sehingga dianggap kurang memiliki legitimasi demokratis (Lijphart 2012) (International IDEA 2017).

Selanjutnya, Lijphart (2012) mengidentifikasi jenis format struktur bikameral dalam parlemen dari tiga puluh enam negara demokrasi (1945-2010), dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2. Format Struktur Bikameral 36 negara (1945-2010)

| | |
|---|--|
| Bikameral kuat: <i>symmetrical and incoungruent chamber</i> | Argentina, Australia, Jerman, Switzerland and United States |
| Bikameral medium: <i>symmetrical and coungruent chamber</i> | Italy, Japan, Uruguay, Netherland, Belgium |
| Bikameral medium: <i>asymmetrical and incoungruent chamber</i> | Canada, France, India, Spain |
| Antara bikameral medium dan bikameral lunak | Bostwana dan United Kingdom |
| Bikameral lunak: <i>asymmetrical and coungruent schamber</i> | Austria, Bahamas, Barbados, Ireland, Jamaica, Trinidad, Sweden |

Sumber: Lijphart (2012)

Di sisi lain, harmonisasi tujuan, komposisi dan kekuatan kamar kedua (*second chamber*) juga dipengaruhi oleh kebutuhan masing-masing sistem ketatanegaraan suatu negara (International IDEA 2017).

Misalnya, pilihan pertama, jika kebutuhannya meningkatkan kualitas legislasi dan menyediakan forum dimana masalah teknis legislasi dapat diperdebatkan secara tenang dan terinformasi, tanpa harus menentang keunggulan DPR dalam legislasi dan pembuatan kebijakan, maka anggota DPD dapat ditunjuk atau tidak dipilih secara langsung. Kondisi yang demikian,

Anggota DPD direkrut dari dalam elit politik, hukum dan administrasi, serta kekuatan DPD mungkin terbatas pada mengusulkan RUU.

Pilihan kedua, jika kebutuhannya adalah untuk memberikan perwakilan teritorial (ini terjadi di negara federal) yang berfungsi melindungi hak dan kepentingan unit teritorial dan memberikan mereka suara dalam pembuatan undang-undang. Maka anggota DPD dipilih secara langsung berdasarkan wilayah atau dipilih oleh legislatif subnasional dan DPD mungkin memiliki hak veto yang efektif dalam hal-hal yang mempengaruhi kepentingan mereka secara langsung.

Pilihan ketiga, jika kebutuhannya adalah untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan (petahana), maka anggota DPD dimungkinkan untuk dipilih melalui pemilihan umum yang berbeda dan/atau menggunakan siklus pemilihan yang digunakan oleh DPR, dan jika diperlukan mungkin saja DPR dan DPD memiliki hak veto yang sama.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, DPD merupakan lembaga perwakilan dalam parlemen yang bersifat asimetris dan inkonkuren tetapi memiliki legitimasi demokratis. Diakui bahwa, kewenangan DPD bidang legislasi, pengawasan dan budgeting bersifat limitatif, karena hanya berkaitan dengan kepentingan daerah. Karena itu, muncul pemikiran bahwa: **pertama**, kedudukan DPD bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR atau DPD disebut sebagai *co-legislator* dari DPR sebagai legislator sepenuhnya (Asshiddiqie 2006). **kedua**, kewenangan DPD adalah subordinat DPR. Transformasi DPD harus dikembangkan menjadi *strong bicameral*, yaitu ikut serta mengambil keputusan dibidang legislasi, anggaran dan pengawasan yang terkait kepentingan daerah (Sori 2017). Agar DPR dan DPD dapat bersinergi dalam melaksanakan

fungsi legislasi dan terlaksananya *check and balances* dalam sistem bikameral, maka pilihannya model *strong bicameral* yaitu kewenangan DPR dan DPD hampir setara, meskipun terbatas pada ruang lingkup kepentingan daerah (Kholik 2019). **Ketiga**, apabila digunakan konsep negara federal, maka DPD hanya memiliki kewenangan mengajukan RUU untuk kepentingan daerah, tetapi jika digunakan konsep negara kesatuan, maka DPD memiliki kewenangan untuk ikut membahas dan memberikan persetujuan RUU. Artinya DPD harus dikuatkan kewenangannya melalui amandemen UUD 1945 dan perlu dibuatkan peraturan perundangan yang mengatur pola dan hubungan, susunan dan kedudukan model bikameral yang efektif, fungsinya tidak harus sama tetapi punya kadar yang seimbang (Isra and Mochtar 2007) dengan prinsip berikut: (a) DPR dan DPD berwenang membentuk UU, meskipun nanti kewenangan DPD ini terbatas pada bidang tertentu, (b) DPR dan DPD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, (c) DPR dan DPD berwenang mengajukan RUU, (d) setiap RUU harus melalui DPR dan DPD sebelum diajukan kepada Presiden untuk ditandatangani dan (e) Presiden tidak terlibat dalam pembahasan setiap RUU, dengan batasan Presiden dapat mem-veto setiap RUU yang sudah setuju DPR dan DPD (Isra and Mochtar 2010).

Sebagai perbandingan, Al Atok (2018) menemukan bahwa pembentukan undang-undangan dalam sistem bikameral pada lima negara kesatuan seperti Perancis, Algeria, Kolombia, Kongo dan Indonesia antara lain: **pertama**, dalam hal pengajuan RUU, kelima negara tersebut memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan RUU APBN. Selain itu, hanya Indonesia yang memberikan kewenangan DPD dalam mengajukan RUU tertentu berkaitan kepentingan

daerah. **Kedua**, dalam hal kewenangan pembahasan RUU. Hanya Indonesia yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk ikut membahas RUU. Selain itu, Perancis, Algeria, Kolombia dan Kongo memberikan kewenangan yang berimbang kepada kedua kamar untuk membahas RUU, tetapi Indonesia memberikan kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU tertentu yang hanya berkaitan dengan kepentingan daerah. **Ketiga**, dalam hal kewenangan ikut memberi persetujuan dan keputusan terhadap RUU. Hanya Indonesia yang tidak memberikan kewenangan tersebut kepada DPD, melainkan kepada Presiden.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, Saldi Isra menilai, apabila pilihannya adalah kewenangan DPR dan DPD seimbang, ini seakan-akan DPR dan DPD bertujuan menggunakan fungsi kontrolnya, kondisi yang demikian itu berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2012).

Sementara itu, Thohari (2017) berpandangan, penguatan DPD dapat dilakukan melalui intensifikasi kerja, tanpa harus terburu-buru dilakukan ekstensifikasi (perluasan) kewenangan. Karena dua alasan yaitu (a) DPD masih harus berupaya meyakinkan berbagai pihak yang keberatan dan menolak eksistensi kewenangan DPD yang kuat dibidang legislasi dan (b) kewenangan DPD yang diatur dalam UUD NRI 1945, Pasal 22D itu sudah sangat luas, seperti mengajukan RUU, ikut membahas RUU, memberikan pertimbangan dan dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Meskipun memang soft bikameral, tetapi secara konstitusional, DPD memiliki potensi dan peluang untuk menampilkan diri.

Upaya yang dapat dilakukan untuk memperkuat DPD dalam sistem

ketatanegaraan yaitu: pertama, DPD meningkatkan kinerja bidang legislasi. Kedua, setiap anggota DPD aktif dan kritis terhadap jalannya pemerintahan sesuai dengan kewenangannya. Ketiga, DPD harus memperlakukan DPR sebagai partner, bukan saingan. Keempat, DPD dan DPR mengedepankan prinsip musyawarah mufakat yang dilandasi rasa kekeluargaan dan itikad baik serta sikap tanggung jawab yang menyangkut kewenangannya, sehingga kinerja DPD dapat menjadi lebih efektif dan dirasakan kebergunaannya dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia sesuai UUD 1945. (Asshiddiqie 2006).

PENUTUP

Budaya serta kepentingan politik mempengaruhi desain kelembagaan di Indonesia. Dalam Kewenangan DPD yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 merupakan pilihan yang tepat untuk mewakili kepentingan politik daerah demi menjaga keutuhan negara kesatuan republik Indonesia. Meskipun demikian, dilain pihak ada juga yang mengkhendaki agar kewenangan DPD dikuatkan sehingga sama dan seimbang dengan kewenangan DPR.

Jika dikehendaki kewenangan DPD sama dan seimbang dengan DPR, maka diperlukan kajian penelitian lebih lanjut, bagaimana pembagian kewenangan yang proposional antara DPD dan DPR dalam sistem bikameral Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Lembaga Perwakilan Dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*. Jakarta: UI Press.

Al Atok, Rosyid. 2018. "Checks and Balances Dalam Pembentukan

Undang-Undang Dengan Sistem Bikameral Di 5 (Lima) Negara Kesatuan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13(3):261–72.

International IDEA. 2017. *Bicameralism*. Second. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Isra, S., and Z. A. Mochtar. 2007. "Model Kamar Parlemen (Catatan Untuk Penataan Kelembagaan DPD Di Indonesia)." *Media Hukum* 14(2).

Isra, S., and Z. A. Mochtar. 2010. "Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD."

Kholik, Abdul. 2019. "Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Dalam Penerapan Sistem Bikameral Di Indonesia (Studi Terhadap Sengketa Kewenangan DPD-RI Dengan DPR-RI Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi)." Universitas Islam Sultan Agung.

Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second Edi. Yale University Press.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010a. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002) Lembaga Permusyawaratan Dan Perwakilan Jilid 1*. Revisi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010b. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002) Lembaga Permusyawaratan Dan Perwakilan Jilid 2. Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2012. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*. Jakarta.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2020. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta.
- Marzuki, P. M. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Miles, M. B., M. A. Huberman, and J. Saldana. 2014. *Qualitatif Data Analysis: A Methods Sourcebook*. Third Edit. Thousand Oaks, California: SAGE Publications, Inc.
- Nurbaningsih, Enny. 2015. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan Terkait Pembentukan Undang-Undang." *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 27(1):1. doi: 10.22146/jmh.15906.
- Sekretariat Negara Republik Indonesia. 1995. *Risalah Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)*. Jakarta.
- Sori, Alirman. 2017. "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Transformasi DPD RI Menjadi Kamar Kedua Dalam Sistem Parlemen Indonesia)." *Jurnal Ketatanegaraan* 003:147–92.
- Thohari, Hajriyanto Y. 2017. "Penguatan DPD RI: Ekstensifikasi Kewenangan Atau Intensifikasi Kinerja?" *Jurnal Ketatanegaraan* 003:81–98.
- Toding, Adventus. 2017. "DPD Dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan." *Jurnal Konstitusi* 14(2):295. doi: 10.31078/jk1423.
- Vatter, Adrian. 2005. "Bicameralism and Policy Performance: The Effects of Cameral Structure in Comparative Perspective." *The Journal of Legislative Studies* 11(2):194–215. doi: 10.1080/13572330500158607.
- Widiarto, Aan Eko. 2016. "Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 12(4):735. doi: 10.31078/jk1244.