

Dinamika Politik dan Tarik-Menarik Kepentingan Elite Politik Dalam Penguatan Fungsi DPD RI

Pangi Syarwi Chaniago

Dosen Ilmu Politik FISIP Universitas Bung Karno
Email: pangisyarwi@gmail.com

Abstract

The idea to strengthen the authority of the DPD through the discourse of the fifth amendment of the 1945 Constitution tends to be responded strongly by the House of Representatives as an effort to reduce its power and position in the Indonesian representative system so far. Elite DPR seems quite worried about the efforts to strengthen the DPD function through the discourse of the fifth amendment. One of the strategies from the DPR is revocation of support for amendment proposals to the Leaders of the MPR. Various formal and juridical reasons are then given to the community as a rhetorical account of the steps and actions taken by the DPR. Nevertheless, it is undeniable that the political attitude of the DPR which does not want to share the power of legislation is the main reason for the pull of political elite support so that the DPD fails in strengthening the function. Therefore, how difficult it is to strengthen the authority of the DPD, in addition to facing internal issues, to see the reality of DPD is also difficult to win the majority support of the power of political parties in the DPR, the strong political dynamics behind the struggle to change Article 22D of the 1945 Constitution so that DPD fails in strengthening its legislative function.

Keywords: DPD Strengthening, DPR Elite, Political Attitude, Fifth Amendment.

Abstrak

Usulan untuk menguatkan kewenangan DPD melalui wacana amandemen kelima UUD 1945 cenderung ditanggapi secara kuat oleh DPR sebagai upaya untuk mengurangi kekuasaan dan kedudukannya di dalam sistem perwakilan Indonesia selama ini. Elite DPR terlihat cukup khawatir dengan adanya upaya penguatan fungsi DPD melalui wacana amandemen kelima. Salah satu strategi dari DPR adalah pencabutan dukungan usulan amandemen kepada Pimpinan MPR. Berbagai alasan formal dan yuridis memang kemudian diberikan kepada masyarakat sebagai pertanggungjawaban retorik atas langkah-langkah dan tindakan yang ditempuh DPR. Meski demikian, tidak dapat dipungkiri, sikap politis DPR yang tidak ingin berbagi kewenangan kekuasaan legislasi adalah alasan utama terjadinya tarik menarik dukungan elite politik sehingga DPD gagal dalam penguatan fungsi. Oleh karena itu, betapa sulitnya memperkuat kewenangan DPD, selain menghadapi persoalan internal, melihat realitas DPD juga sulit meraih dukungan mayoritas kekuatan partai politik di DPR, kuatnya dinamika politik di balik perjuangan mengubah pasal 22D UUD 1945 sehingga DPD gagal dalam penguatan fungsi legislasinya.

Kata Kunci: Penguatan DPD, Elit DPR, Sikap Politis, Amandemen Kelima.

Pendahuluan

Terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan salah satu respon dari tuntutan reformasi di bidang politik. Sebagai bentuk perubahan dan penataan kelembagaan politik, kehadiran DPD RI diharapkan dapat memperkuat peranan lembaga legislatif dalam menjalankan fungsinya terutama pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, pembentukan DPD RI juga diharapkan akan menyempurnakan sistem perwakilan daerah yang ada. Bila dalam praktiknya masih terdapat kritik dilontarkan berbagai pihak terhadap efektivitas peran lembaga baru ini, tentu lebih lanjut bisa dikaji demi kesempurnaannya. Keberadaan DPD dalam sistem politik Indonesia perlu dievaluasi sejauhmana efektivitasnya dalam kerja pengawasan dan legislasi.

Keberadaan DPD merupakan pertemuan dari dua gagasan, antara demokratisasi dengan akomodasi kepentingan daerah, dalam rangka mempertahankan situasi integrasi nasional. *Sri Soemantri Martosoewignjo* dan *Mochamad Isnaeni Ramadhan* berpendapat bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari adanya dua tuntutan umum. *Pertama*, tuntutan agar pengisian anggota lembaga negara dilakukan secara demokratis dengan mengikutsertakan rakyat melalui pemilihan umum. DPD menjadi pengganti bagi Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam kelembagaan MPR.¹ Berbeda dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang dipilih berdasarkan peraturan dan musyawarah, anggota DPD dipilih melalui kompetisi dalam pemilihan umum legislatif.

Kedua, tuntutan otonomi daerah dapat saja mengarah pada situasi tidak terkendali menjadi tuntutan-tuntutan separatisme, dalam upaya-upaya untuk memisahkan diri dari NKRI. Pemberian otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 misalnya, telah mendorong wacana dibentuknya negara federal (perserikatan) sebagai pengganti NKRI yang dinilai tidak adil dan berimbang. Upaya untuk menjaga integrasi nasional dan mengakomodasi wacana tersebut adalah memberikan ruang yang lebih besar kepada daerah dalam menentukan kebijakan nasional. Untuk itulah, pembentukan DPD dimaksudkan

¹Sebelum adanya perubahan, UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) menyatakan, “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Keanggotaan dari Utusan Daerah adalah seseorang yang diutus oleh daerah untuk menjadi anggota Majelis (MPR). Seseorang anggota Utusan Daerah dianggap mampu membawa kepentingan rakyat yang terdapat di daerahnya masing-masing, disamping memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk meninjau secara menyeluruh persoalan negara pada umumnya.

sebagai sarana untuk menyalurkan berbagai macam kepentingan masyarakat di daerah terhadap berbagai situasi dan kondisi dengan tetap berpedirian untuk menjaga prinsip kesatuan negara.² Dengan kata lain, pembentukan DPD sebenarnya sekedar mengupayakan kelembagaan tersendiri dari Utusan Daerah, yang selama ini menjadi unsur dan bagian dari MPR.³

Keberadaan DPD berkonsekuensi pada berubahnya konsep lembaga perwakilan yang digunakan di Indonesia. Sepintas, Indonesia tampak mengikuti tradisi dari negara-negara yang menggunakan konsep perwakilan dua kamar (bikameral), dengan menciptakan lembaga perwakilan lain (DPD) yang setipe dengan DPR. Meski demikian, penyebutan tersebut juga tidak tepat mengingat kedudukan MPR tetap diakui, sehingga gambaran yang terjadi memperlihatkan adanya tiga lembaga perwakilan di Indonesia (MPR, DPR, DPD).⁴

Gagasan pembentukan kelembagaan DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di Indonesia didasarkan pada semangat untuk memberikan saluran aspirasi kepentingan politik masing-masing daerah di Indonesia. Lukman Hakim Saifuddin, mantan Anggota Panitia AdHoc I Amandemen UUD 1945 Tahun 2001 menyatakan bahwa awalnya ide tersebut memberi polarisasi tajam bagi dua pandangan. Terdapat kubu yang berpandangan untuk menolak gagasan ini, namun terdapat kubu lain yang mendukung secara penuh adanya pembentukan DPD.

Setelah terjadi kompromi politik di antara kedua pandangan berbeda tersebut, maka munculah DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan di Indonesia dan tertuang dalam Pasal 22D UUD 1945. DPD dengan dasar itulah, telah ditunjuk sebagai lembaga perwakilan dalam basis kewilayahan. Melalui DPD inilah harapan bagi terjaminnya komunikasi dan kekuasaan politik antara pemerintahan pusat dengan daerah dapat berjalan berkesinambungan dan terus melembaga di masa yang akan datang.⁵

2 DPD pada hakekatnya memiliki fungsi integrasi, karena salah satu latar pembentuknya adalah akomodasi kepentingan daerah dalam rangka keutuhan NKRI. Lihat, Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan, *“Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan”*, dalam Gaffar, hlm. 32.

3 Mohammad Fajrul Falaakh, *“Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah”*, dalam Gaffar *et al*, (ed.), hlm. 54.

4 Lihat, Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945: Kritik, Masalah dan Solusi*, Jakarta: Formappi, 2005, hlm.135.

5 Megawati Soekarnoputri, *Pidato Presiden Republik Indonesia di Depan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: 2004, hlm. 8.

Secara umum dibentuknya DPD memiliki beberapa maksud dan tujuan, yaitu:⁶

Agar keterkaitan antara keterwakilan penduduk dengan ruang (daerah) dan adanya penyebaran penduduk Indonesia yang tidak merata di setiap wilayah (60% penduduk tinggal di sekitar 10% wilayah Indonesia) tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi.

Dalam rangka mewujudkan mekanisme '*checks and balances*'. Mekanisme yang dianut oleh negara demokratis untuk menghindari adanya kasus dominasi salah satu lembaga (*branch of government*) dalam pembuatan perundang-undangan, sehingga undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga legislatif menjadi lebih baik dan sempurna. DPD dapat membantu berjalannya mekanisme '*checks and balances*' antara dua lembaga perwakilan.

Adanya keadilan dalam penentuan kebijakan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa secara berkesinambungan. Jika representasi politik hanya berupa keterwakilan penduduk di DPR RI maka dapat dipastikan kalau arah pembangunan akan lebih cenderung memusat di Pulau Jawa. Oleh karena itu penyeimbangan wajib diberlakukan dengan mekanisme representasi daerah lewat lembaga DPD. Dengan demikian, harapan akan adanya kesetaraan pembangunan dapat terwujud dengan nyata.

Melalui empat kali masa amandemen tersebut terlihat adanya langkah dan upaya melakukan penataan dan pengaturan kembali sistem kelembagaan negara. Salah satunya adalah menetapkan adanya lembaga-lembaga negara baru sebagai bagian dari langkah reformasi sistem ketatanegaraan.⁷ DPD telah disetujui dan ditetapkan sebagai lembaga negara baru dalam Sidang MPR Tahun 2001.⁸ Penetapan DPD⁹ sebagai lembaga negara baru dapat dikaitkan dengan semangat memujudkan prinsip '*checks and balances*' berlaku dalam kekuasaan. Kehadiran DPD dalam susunan dan kedudukan kekuasaan legislatif membantu mencegah adanya situasi monopoli satu lembaga dalam pembuatan undang-undang.

6 Dewan Perwakilan Daerah, *Dinamika Politik Amandemen*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2007.

7 Pembentukan lembaga-lembaga negara baru merupakan salah satu cara yang dilakukan dalam *institutional reform* pada tingkat supra struktur kenegaraan. Jimly Asshiddiqie menyebut tiga agenda pada tingkat ini, yaitu: (a) restrukturisasi lembaga parlemen, (b) pembatasan kekuasaan pemerintah, dan (c) penguatan sistem kekuasaan kehakiman yang mandiri dan berkeadilan.

8 Lihat dalam Amandemen Ketiga UUD 1945 Bab VIIA Pasal 22 C dan Pasal 22 D UUD 1945.

9 Penambahan lembaga baru selain DPD dalam UUD 1945 hasil amandemen adalah Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Teori Sistem Bikameral

Dalam teori umum bikameral dari *Samuel C. Patterson* dan *Anthony Mughan* menyebutkan bahwa terdapat dua fungsi utama yang dijalankan oleh kamar kedua (*second chambers*) atau juga *upper house* atau di banyak negara disebut senat. Kamar kedua dianggap dapat memungkinkan adanya diferensiasi politik dan mereka menyediakan adanya wewenang untuk memberikan pendapat dalam pembuatan kebijakan yang memungkinkan mencegah terjadinya kesalahan, menunda tindakan hingga adanya alternatif yang memuaskan, atau menunda keputusan hingga pihak-pihak yang terlibat mencapai konsensus. Sehingga dengan demikian teori bikameralisme menggaris bawahi dua aspek yaitu perwakilan (*representation*) dan kewenangan untuk memberikan opini (*redundancy*).¹⁰

Pengurangan kekuasaan Majelis Tinggi itu perlu dilakukan dengan pertimbangan, bahwa jika kedaulatan itu ditangan rakyat, maka kedaulatan rakyat itu tidak perlu secara terbagi dalam Majelis yang terpisah, apalagi organisasi negara yang menganut sistem negara kesatuan. Berbeda jika negara itu terdiri dari dua kamar atau bikameral, meskipun demikian konstitusi berbentuk negara federasi tetap menganut sistem unikameral bukan bikameral.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federasi yang memerlukan dua kamar Majelis. Kedua Majelis itu perlu diadakan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi dalam perkembangannya bersamaan dengan bergesernya kecenderungan ke arah bentuk-bentuk negara kesatuan.

Pada prinsipnya, kedua kamar parlemen memiliki kedudukan yang sederajat, baik secara politik maupun legislatif.¹¹ Suatu yang wajar dalam sebuah sistem parlemen bikameral bila suatu rancangan undang-undang disahkan menjadi undang-undang setelah melalui pertimbangan kedua kamar.¹² Namun bisa juga terjadi kedua kamar tidak setara kekuasaannya. Dengan demikian berdasarkan kewenangan relatif diberikan oleh konstitusi kepada kedua kamar, sistem parlemen bikameral dapat di klasifikasikan sebagai kuat (*strong*) atau lunak (*soft*).¹³

10 Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, *Senate, Bicameralism in The Contemporary World* (Columbus: Ohio State University Press, 1999).

11 Jimly Assahiddiqie, "Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar," dalam Makalah dan Hasil Seminar Internasional dengan tema *Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi* (Jakarta: NDI for International Affairs dan Forum Rektor Indonesia, 2001), hlm.41.

12 Lihat *Ibid.*, hlm 37.

13 Menurut Jimly Asshiddiqie, kenyataan ini merupakan kecenderungan yang terjadi di berbagai negara saat perumusan konstitusi baru ataupun perubahan atas konstitusi yang dipergunakan.

Kamar pertama dapat mengesampingkan penolakan atau perubahan atas rancangan undang-undang yang diajukan oleh kamar kedua. Kamar kedua seperti di Inggris dan India, juga bisa dilarang atau dibatasi secara ketat dalam mengajukan penolakan atau melakukan perubahan atas Rancangan Undang-Undang Keuangan (*money bills*). Bila kamar kedua merupakan perwakilan dari daerah-daerah. Contohnya di Afrika Selatan, kewenangan dari kamar ini bisa saja bervariasi tergantung apakah dari rancangan undang-undang yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah tersebut.

Sebuah sesi bersama (*join session*) dari kedua kamar dapat digunakan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan konflik, sehingga sebagian besar anggota dari kamar kedua, misalnya di India memiliki porsi yang lebih besar dalam pengambilan keputusan akhir. Sistem parlemen bikameral ada di dunia dan terbagi secara merata antara sistem yang kuat dan lunak. Sistem parlemen bikameral kuat banyak ditemukan pada negara-negara dengan sistem presidensial, seperti Amerika Serikat, Philippina, Brazil dan Meksiko, tidak ada negara dengan sistem pemerintahan ini yang memakai sistem parlemen bikameral lunak.¹⁴

Berkaca pada praktik beberapa negara, dalam sistem bikameral, ketimpangan fungsi legislasi dapat saja terjadi. Menurut Kevin Evans, kalau majelis tinggi kalau majelis tinggi (*upper house*) tidak mempunyai fungsi legislasi secara utuh, maka majelis tinggi berhak mengubah, mempertimbangkan atau menolak (*veto*) rancangan undang-undang dari majelis rendah (*lower house*). Sekiranya hak itu juga tidak ada, *upper house* diberi hak menunda pengesahan rancangan undang-undang yang disetujui oleh *lower house*. Sekiranya hak itu juga tidak ada, *upper house* diberi hak menunda pengesahan rancangan undang-undang yang disetujui *lower house*. Hak menunda pengesahan itu, sering menjadi satu satunya kekuatan jika *upper house* tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan rancangan undang-undang.¹⁵

Mungkin ada dua alasan mengapa para penyusun konstitusi memilih sistem bikameral. *Pertama* adalah untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam bidang legislatif. *Alasan kedua* adalah untuk membentuk perwakilan untuk menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. Secara khusus, bikameralisme telah digunakan untuk menjamin perwakilan yang memadai untuk daerah-

¹⁴Andrew Ellis mencatat bahwa 16 dari 32 negara dengan sistem parlemen bicameral masing-masing menerapkan sistem parlemen kuat dan lunak.

¹⁵ Saldi Isra, *Hak Veto Untuk DPD* (Jakarta: Kelompok DPD di MPR, 2006), hlm. 5

daerah di dalam lembaga legislatif. Hasil dari kesenjangan representasi di majelis kedua amat bervariasi di dalam berbagai sistem di dunia.¹⁶

Berdasarkan teori bikameral yang dikembangkan oleh *Sartori, Lijphart, Ellis* dan *C.F Strong* serta melakukan perbandingan dengan bikameralisme di beberapa negara, bikameralisme di Indonesia tergolong unik termasuk dalam kategori yang berbeda atau bikameralisme yang lain dari yang lain. Meskipun dengan kewenangan yang sangat terbatas, DPD yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum legislatif masih dapat melaksanakan fungsi-fungsinya dalam rangka ‘*checks and balances*’ terhadap DPR melalui pengusulan RUU di bidang tertentu, pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan fungsi pertimbangan dalam APBN, namun kewenangan yang terbatas membuat kinerja DPD tidak efektif dan lemah.¹⁷

Pembahasan

Pembentukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) adalah salah satu fenomena politik terpenting pada awal masa Reformasi di Indonesia. Kurangnya perhatian pada suara-suara daerah selama Orde Baru telah memunculkan ide untuk membentuk lembaga perwakilan daerah (propinsi). Namun yang dibentuk oleh MPR adalah lembaga perwakilan daerah (yang disebut DPD) yang lemah karena tidak mempunyai kewenangan legislatif yang setara dengan DPR. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipandang sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem Utusan Daerah di MPR,¹⁸ karena masyarakat menginginkan suatu lembaga yang dapat merepresentasikan daerahnya sejalan dengan semangat otonomi daerah, sekaligus merupakan salah satu elemen penting bagi pemeliharaan NKRI.¹⁹ Mengakomodasi aspirasi daerah yang sebelumnya terabaikan dan sekaligus memberikan peran kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan untuk masalah-masalah terutama yang berkaitan dengan daerah.²⁰

16 Andrew S Ellis, *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan* (Jakarta: NDI for International Affairs dan Forum Rektor Indonesia YSPDM, 2001), hlm. 61.

17 Eddie Siregar, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Mekanisme “Check and Balances” di Indonesia* (Jakarta: Tesis Program Pascasarjana Ilmu Politik UI, 2005), hlm.i.

18 Jenedjri M. Gaffar, Agung Djojosoekarno, *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2004), hlm.4.

19 Urain Yang Disampaikan Bagir Manan. Lihat Tesis Teti Andriastuti, *Kedudukan dan Peranan DPD Dalam Bidang Legislasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta, Tesis Program Pascasarjana Hukum UI, 2005), hlm.7.

20 Lihat Tesis Muhammad Amin, *Hubungan DPR dan DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Pascasarjana Hukum UI, 2005), hlm. iv.

Terlalu dominannya kewenangan yang dimiliki DPR, menjadi alasan yang kuat untuk meningkatkan kewenangan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) dalam sistem perwakilan politik, sehingga tidak ada kekuatan hegemoni atau dominan dalam sistem bicameral. Realitas yang terjadi sekarang, kewenangan DPD lemah, sementara DPR memiliki kewenangan yang kuat. DPR memiliki kewenangan absolut, seringkali ketika membahas anggaran melakukan pemerasan dan minta setoran dalam bentuk lainnya.

Penguatan DPD RI bertujuan agar mekanisme *check and balances* dapat berjalan relatif seimbang antara DPR dan DPD. Setidaknya, DPD diberi kewenangan meneliti ulang setiap RUU yang diajukan DPR, atau diberi hak yang sama dalam mengajukan RUU, mempunyai kewenangan dalam pengambilan keputusan dan ikut mengawasi pemerintahan. Lahirnya DPD, awalnya bertujuan mencegah munculnya disintegrasi sebagai suatu permasalahan di Indonesia yang kerap muncul sejak Orde Baru. DPD dibentuk agar mampu merepresentasikan suara daerah dalam proses pembangunan. Terlalu menonjolnya DPR dalam menjalankan fungsinya, dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah, setidaknya bisa mengamputasi kewenangan mutlak DPR. DPD dalam sistem perwakilan politik Indonesia menjadi lembaga penyeimbang, meminimalisir dan solusi pencegahan terjadinya korupsi di lembaga legislatif.

Jika mencermati UUD 1945 hasil amandemen 1999–2002 akan ditemukan adanya perubahan secara mendasar dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan mendasar tersebut adalah MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi karena kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan dengan perwujudan kelembagaan MPR, namun dikembalikan kepada rakyat seturut dengan UUD 1945. Atau dalam kata lain, MPR bukan lagi pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat (Pasal 1 Ayat 2). Melalui perubahan tersebut, UUD 1945 berusaha mengatur dan membagi kembali berbagai cabang kekuasaan dalam pemerintahan negara dalam suatu prinsip pemisahan kekuasaan. Intinya, penciptaan suatu kehidupan kelembagaan negara dan kekuasaan dalam prinsip ‘*checks and balances system*’ antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Kedudukan DPD RI Di dalam Sistem Politik Indonesia

Kedudukan DPD adalah sebagai salah satu lembaga yang merepresentasikan kepentingan daerah. Selain itu, DPD bersama-sama dengan DPR merupakan sidang gabungan dalam MPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) perubahan Keempat UUD 1945. Kedudukan dapat diartikan sebagai status. Artinya, bagaimana keterkaitan kedudukan DPD

dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia seturut dengan UUD 1945. Setelah amandemen, lembaga-lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia meliputi: Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, BPK. Keseluruhan lembaga-lembaga negara tersebut, dalam teori konstitusi dinamakan susunan (struktur) ketatanegaraan yang bersifat fundamental.²¹

Bab VIIA UUD 1945 (Pasal 22C dan 22D) yang membahas tentang DPD juga memberikan keterkaitan dan hubungan dengan DPD. Pasal-pasal tersebut adalah Pasal 2 Ayat (1) tentang komposisi MPR dan Pasal 22E Ayat (2) serta Pasal 22E Ayat (4) tentang pemilihan umum. Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, kedudukan DPD adalah sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti DPR, Presiden, BPK, MA dan MK. Hal tersebut seperti yang tersurat dalam UUD 1945 hasil amandemen.

Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia seperti yang tercantum dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 dinyatakan bahwa “DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara adalah lembaga negara”. Setiap Anggota DPD, sebagai anggota lembaga negara mempunyai hak seperti yang tercantum pada pasal 49 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, yaitu:

- Menyampaikan usul pendapat.
- Hak memilih dan dipilih.
- Hak membela diri.
- Hak imunitas.
- Hak protokoler.
- Hak keuangan dan administratif.

Sekalipun sudah dimuat adanya enam hak Anggota DPD seperti anggota DPR atau MPR, Satya Arianto menyebutkan bahwa dalam UU No. 22 Tahun 2003 tersebut belum mengatur hak dan kewajiban dari DPD lainnya, seperti yang tertera dalam UUD 1945 hasil amandemen seperti hak menentukan anggaran belanja DPD.²²

Sementara itu, dalam keterkaitannya dengan proses pembahasan undang-undang, perlu ditekankan masih beratnya pemberlakuan DPD dalam konteks sistem bikameral murni.

21 Sri Soemantri Martosoewignjo, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Kerjasama Sekretariat MPR dengan UNDP, 2003), hlm. 18.

22 Kamar Kedua ini sudah ada sejak 1910 dalam keunikannya pertumbuhan sistem bikameral, dalam parlemen Inggris menjadi model menginspirasi hampir semua lembaga perwakilan politik modern dewasa ini, tak kecuali Amerika Serikat bekas koloni Inggris, yang mengambil pola ini untuk kemudian menjadi model pengembangan sistem demokrasi negara-negara dunia ketiga, sebab ada anggapan bahwa parlemen Inggris adalah merupakan induk segala parlemen (*mother of parlement*).

Sistem bikameral murni akan memberikan tugas dan wewenang berlapis bagi masing-masing kamar ketika melakukan pembahasan undang-undang. Artinya, setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh salah satu kamar misalnya, umumnya harus dilanjutkan dengan pembahasan di kamar selanjutnya. Keputusannya bisa menolak ataupun menerima.

Kedua kamar memiliki hak yang sebanding untuk saling memberlakukan persetujuan ataupun penolakan terhadap setiap rancangan undang-undang yang dibahas. Apabila diperbandingkan dengan kondisi yang seimbang tersebut, menurut Solly Lubis, maka situasi yang terjadi pada DPD di Indonesia lebih sebagai *subordinate* bukan *coordinated* dengan DPR.²³ Berdasarkan UUD 1945, empat kewenangan DPD adalah (1) Kewenangan Legislasi; (2) Kewenangan Anggaran; (3) Kewenangan Pengawasan; (4) Kewenangan Pertimbangan.

Kalau majelis tinggi (*upper house*) tidak mempunyai fungsi legislasi secara utuh, maka majelis tinggi berhak mengubah, mempertimbangkan atau menolak (*veto*) rancangan undang-undang dari majelis rendah (*lower house*). Sekiranya hak itu juga tidak ada, *upper house* diberi hak menunda pengesahan rancangan undang-undang yang disetujui oleh *lower house*. Sekiranya hak itu juga tidak ada, *upper house* diberi hak menunda pengesahan rancangan undang-undang yang disetujui *lower house*. Hak menunda pengesahan itu, sering menjadi satu-satunya kekuatan jika *upper house* tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan rancangan undang-undang.

Berbeda dengan DPR yang merupakan representasi jumlah penduduk, DPD merupakan representasi wilayah provinsi. Banyaknya anggota DPD dari setiap provinsi ditentukan sebanyak empat orang. Dengan demikian, setiap provinsi, tanpa memandang luas dan kepadatan penduduknya akan mendapat jatah kursi DPD sebanyak empat orang. Perbedaan lainnya, jika DPR merupakan orang-orang yang muncul dari partai, DPD adalah individu-individu non-partisan yang akan menyuarakan suara provinsinya. Ini berarti, idealnya seorang anggota DPD akan lebih independen daripada anggota DPR yang sedikit banyak akan mendapat intervensi dari partai dari mana ia berasal, sebab anggota DPR tetap ada garis putus-putus dengan kehendak parpol.

Idealnya DPD tidak boleh dari partai politik. DPD itu perwakilan daerah yang anggotanya perorangan, bukan dari parpol seperti DPR. Keberadaan DPD menjadi tidak relevan jika diisi oleh orang partai. Jika nantinya DPD diisi oleh kader partai, maka aspirasi daerah yang akan tereduksi oleh kepentingan partai.

²³Lihat Solly Lubis, *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan pada FGD Panitia Ad Hoc.I BP-MPR tanggal 28 Januari 2003 di Gedung Nusantara V Jakarta MPR-RI-DPR-RI.

Pilihannya atau opsi untuk DPD kedepannya hanya ada tiga jalan; pertama, jalan di tempat seperti kondisi saat ini, yakni kewenangan terbatas; kedua, diperkuat atau diubah kewenangannya; ketiga, DPD dibubarkan. Negara sebesar Indonesia tidak bisa hanya satu kamar (*one chamber*), minimal dua kamar (*two chambers*). Negara besar umum atau mayoritas memiliki *two chambers*, *second chamber* itu juga salah satu cara untuk atasi ketimpangan Jawa dengan luar Jawa.

Betapa sengitnya tarik tambang antara pro versus kontra di DPR, apakah DPD diperkuat dengan fungsi dan tugas sejajar dengan DPR atau diberikan dengan kewenangan yang terbatas seperti sekarang. Ujungnya berakhir dengan kompromi politik atau jalan tengah, sehingga jadilah DPD dengan kewenangan dan fungsi seperti yang dimiliki konteks hari ini.

Kewenangan terbatas DPD meliputi: (1) pengajuan usul ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (2) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.²⁴ Bidang legislasi ataupun undang-undang tertentu yang dimaksudkan adalah yang berkaitan secara langsung dengan kondisi dan situasi daerah. Sehingga, jika dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR, posisi DPD memang tidaklah begitu kuat dan penuh. Sekalipun, selalu mendapat kesan bahwa kehadiran DPD memperlihatkan diberlakukannya kembali sistem bikameral.²⁵

Kewenangan DPD yang terbatas termuat dalam Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945. Terkait dengan masalah pengajuan dan pemberian persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang, DPD harus menyerahkannya kepada DPR untuk dibahas lebih lanjut. DPR dapat memutuskan menerima atau menolak secara keseluruhan hasil yang sudah diberikan dan dicapai oleh DPD itu. Keberadaan DPD yang terlihat hanya sebagai “pembahas” karena secara mendasar aturan dalam UUD 1945 memang sudah memberikan ruang lingkup yang terbatas atas peran DPD.²⁶

Begitu juga dengan masalah fungsi anggaran, DPD sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

24 Soimin dan Sulardi, *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Malang: Universitas Muhammadiyah, 2004), hlm.102.

25 Dalam sejarah keparlemenan Indonesia sistem bikameral pernah ditetapkan dalam konstitusi RIS, yaitu dikenal adanya parlemen Senat dan DPR. Kedudukan senat dipegang sebagai pemegang kedaulatan negara bersama pemerintahan dan DPR (Lihat Pasal 1 ayat 2 Konstitusi RIS) Senat juga memegang kekuasaan dalam bidang perundang-undangan bersama pemerintah dan DPR yaitu sepanjang mengenai peraturan yang berkaitan dengan negara bagian atau yang khusus mengenai hubungan antara RIS. Pendapat ini disampaikan oleh Sarwono Kasuma Atmadja. Lihat dalam *Majalah Exspos* Edisi 02-/01 Juli 2005.hlm.10.

26 Saldi Isra, *Bikameral Bukan Federal: Hak Veto Untuk DPD* (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006), hlm. 4.

(RUU APBN). Sementara dalam fungsi pengawasan pun DPD mempunyai kewenangan yang sangat terbatas, yaitu hanya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berhubungan dengan ruang lingkup daerah (misal: otonomi daerah).²⁷

Situasi DPD yang demikian, sudah terjadi semenjak pengusahaan kemunculannya dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia hingga hari ini. Setidaknya terdapat tiga pandangan yang memberikan penilaian atas kondisi kewenangan DPD yang demikian itu. *Pertama*, pandangan yang menginginkan DPD tidak diperkuat fungsi dan kewenangnya, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Artinya, DPD tetap memiliki kewenangan seperti sekarang saja. *Kedua*, pandangan yang menginginkan DPD diperkuat fungsi dan kewenangnya, baik dalam fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Artinya, kewenangan yang sejajar antara DPR dengan DPD. *Ketiga*, pandangan yang melihat DPD perlu untuk dibubarkan karena tidak memiliki sumbangan yang berarti dan telah banyak menghabiskan dana APBN.

Posisi lembaga perwakilan secara keseluruhan ditempatkan pada posisinya sebagai lembaga yang cukup kuat dan independen, memiliki posisi strategis bagi jalannya sistem ketatanegaraan yang lebih baik dengan prinsip “*check and balances*”, serta memperkuat demokrasi sebagai salah satu asas hukum tatanegara.

Fenomena yang terjadi belakangan terhadap Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan adanya intervensi partai politik di DPD dengan mengajak sebagian anggota DPD menjadi kader Partai Hanura, menyiratkan adanya pihak atau aktor-aktor yang ingin mencoba mendelegitimasi lembaga tersebut. Dengan keterbatasan wewenang menjalankan fungsi perwakilan, ditambah dengan dominasi partai politik, membuat DPD menjadi seperti lembaga pesakitan.

Dalam sistem perwakilan bikameral, DPD seharusnya tidak untuk wakil dari partai, tetapi wakil dari wilayah, daerah atau ruang yang dijalankan DPD selama ini. Dengan masuknya anggota DPD ke partai politik, maka perwakilan DPD yang seharusnya berbasis daerah, menjadi tersekat dengan kepentingan politik tertentu. Hal ini tentu saja membuat DPD tidak berbeda dengan DPR. Tidak masalah punya latar belakang kader partai tapi pengabdian di partai berakhir saat dia masuk DPD.

Perwakilan yang dihadirkan DPD merupakan penguatan pada akomodasi representatif daerah (*regional representation*), sementara DPR sebagai representasi politik (*politic*

²⁷ Keterbatasan Peran dan Wewenang DPD (Jakarta: Habibi Center), hlm. 11-12.

representation). Namun tidak ada regulasi (undang-undang) yang tegas bahwa ketika terpilih menjadi anggota DPD maka harus melepaskan jabatan struktur atau pengurus partai.

Sistem perwakilan dua kamar (bicameral) harus dibedakan secara tegas. Jika tak ada perbedaan, maka tak ada gunanya lagi penerapan sistem bikameral. Kita secara sadar memilih parpol untuk DPR dan tidak boleh dari calon independen, kemudian DPD sebagai calon independen.

Kesimpulan

Latar belakang penelitian ini adalah terbatasnya fungsi legislasi DPD dalam proses pembentukan undang-undang mendorong DPD mengajukan usul amandemen kelima pasal 22D UUD 1945 Tahun 2007. Namun dalam upaya pengajuan usul amandemen kelima terjadi proses tarik menarik kepentingan di parpol yang mengakibatkan terjadinya dinamika politik yang kuat, sehingga berimplikasi terhadap perubahan sikap parpol yang awalnya mendukung kemudian mencabut dukungan yang sudah ditandatangani, akibatnya DPD gagal dalam memperkuat kewenangannya.

DPD lahir dari sebuah reformasi politik yang rumit dan panjang. Gagasan dalam pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah sekaligus memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan dan kebijakan nasional terutama berkaitan dengan kepentingan daerah. Namun sejak kelahirannya (2014) sampai sekarang DPD RI dihadapkan masalah terbatasnya kewenangan yang dimiliki yang menghambat kinerjanya sebagai sebagai lembaga tinggi negara. DPD RI yang seharusnya berperan penting dalam menjalankan mekanisme check and balances antara eksekutif dan legislatif, tampaknya belum berfungsi maksimal. Untuk meningkatkan aktivitas kinerja DPD RI antara lain bisa dilakukan, baik melalui penataan ulang sistem perwakilan yang meletakkan DPR, DPD dan MPR pada posisi yang tepat dan fungsional, maupun melalui amandemen konstitusi yang memberikan kewenangan yang kongkrit terhadap DPD RI.

Penyebab kegagalan DPD dalam penguatan fungsi legislasi DPD disebabkan karena dinamika politik serta kuatnya tarik menarik kepentingan elite politik. Penguatan fungsi legislasi DPD hubungannya dengan masalah pembagian kekuasaan. Usulan untuk menguatkan kewenangan DPD melalui amandemen UUD 1945 cenderung ditanggapi secara kuat oleh DPD sebagai upaya untuk mengurangi kekuasaan dan kedudukannya di dalam sistem perwakilan Indonesia selama ini.

DPD terlihat cukup khawatir dengan adanya usulan amandemen tersebut. Salah satu strategi dari DPR adalah pencabutan dukungan usulan amandemen kepada Pimpinan MPR. Berbagai alasan formal dan yuridis memang comedian diberikan kepada masyarakat sebagai pertanggungjawaban retorik atas langkah-langkah dan tindakan yang ditempuh DPR. Meski demikian, tidak dapat dipungkiri, sikap politis DPR yang tidak ingin berbagi kewenangan kekuasaan legislatif adalah alasan utama pencabutan dukungan usul amandemen kelima.

DAFTAR PUSTAKA

- Keller, Suzanne. *Penguasa dan Kelompok Elite, Peranan Elite Penentu Dalam Masyarakat Moderen*. Jakarta: Rajawali Press. 1984.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia. 1991.
- M. Gaffar, Jenedri & Djojosoekarno, Agung dkk. (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR. 2004.
- Singka, Valina. *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Press. 2008.
- A. Dahl, Robert. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, Terj. Sahat Simamora. Jakarta: Rajawali Press. 1985.
- Juan, J., Linz dkk., *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat, Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*. Bandung: Mizan. 2001.
- Woodrow Wilson, “*The Study of Administration*”, reproduced in Peter Woll (ed), *Public Administration and Policy*. New York: Harper and Row. 1996.
- Soimin, Sulardi. *Hubungan Badan Legislatif dan Yudikatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang. 2004.
- Assiddiqie, Jimly. *Di Dalam Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia. 1996.
- Atmosudirjo, Prajudi. dkk. (ed.), *Konstitusi Argentina*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1987.
- Atmosudirjo, Prajudi dkk. (ed.), *Konstitusi Lebanon*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1987.
- Lipset, Seymour., Kata pengantar dalam Robert Michels. *Partai Politik, Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*. Jakarta: CV Rajawali. 1984.
- Saragih, Bintan. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama. 1987.
- Assiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI. 2002.
- John P. Roche & Murray S. Stedman. *The Dynamics of Democratic Government*. New York: Mc Graw-Hill. 1954.
- Dewan Perwakilan Daerah. *Dinamika Politik Amandemen*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI. 2007.
- Dahl, Robert. *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, Perihal Demokrasi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2001.
- Atmosudirjo, Prajudi. dkk. (ed.), *Konstitusi Argentina*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1987.
- Atmosudirjo, Prajudi dkk. (ed.), *Konstitusi Lebanon*. Jakarta: Ghalia Indonesia. 1987.
- Lipset, Seymour., Kata pengantar dalam Robert Michels. *Partai Politik, Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*. Jakarta: CV Rajawali. 1984.

- Saragih, Bintan. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama. 1987.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI. 2002.
- John P. Roche & Murray S. Stedman. *The Dynamics of Democratic Government*. New York: Mc Graw-Hill. 1954.
- Dewan Perwakilan Daerah. *Dinamika Politik Amandemen*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI. 2007.
- Dahl, Robert. *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, Perihal Demokrasi. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2001.
- Budiarjo, Miriam. *Partisipasi dan Partai Politik: Suatu Pengantar, "Dalam Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, disunting oleh Miriam Budiardjo. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 1998.
- Sri Soemantri Martosoewignjo. *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, Dalam, DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Kerjasama Sekretariat MPR dengan UNDP. 2003.
- Lijphart, Arent. *Patterns of Democracy, Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven and London: Yale University Press. 1999.
- J. Soedjati, Djiwantono (pengantar). *Demokrasi Panduan Bagi Pemula*. Jakarta: The Ridep Institute.
- Napitupulu, Paimin. *Peran dan Pertanggungjawaban DPR: Kajian di DPRD DKI*. Jakarta: PT Alumni Cet. 2005.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. FH UII Press. 2004.
- CSIS dan FORMAPPI. *Pola Mobilisasi Dukungan Calon Anggota DPD dan Pola Memilih Masyarakat Dalam Pemilu DPD DKI Jakarta*. Jakarta: 2004.
- Suharizal. *Reformasi Konstitusi 1998-2002: Pergulatan Konsep dan Pemikiran Amandemen UUD 1945*. Padang: Anggrek Law Press. 2002.
- Kavanagh, Dennis. *Political Science and Political Behavior*, dalam FS Swartono dan Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* Jakarta: PT Gramedia Widiasarana. 1992.
- Surbakti, Ramlan. *Kekuasaan, Dalam Maruto MD: Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju MD Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Menuju Demokrasi*. Jakarta: LP3ES. 2002.
- Salang, Sebastian, dkk, *"Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (kritik, masalah dan solusi)*. Jakarta:FORMAPPI. 2005.
- Pieris, Jhon. *Hasil Seminar dan Lokakarya Reformasi Sistem Perwakilan Untuk Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Jakarta: Lembaga Kajian Konstitusi. 2008.
- S.P Varma. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajawali Press. 1990.