

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) di Parlemen Indonesia

Sistem parlemen Indonesia sejak kemerdekaan telah mengalami berbagai dinamika dalam pelaksanaannya. Dari setelah proklamasi kemerdekaan dengan sistem Parlementer hingga saat ini masa setelah Reformasi. Tahun 1998 terjadi perubahan arah politik dan sistem bernegara di Indonesia yang terjadi melalui Reformasi, tepatnya pada 21 Mei 1998. Salah satu hasil dari terlaksananya Reformasi ialah diamandemennya UUD NRI 1945. Konstitusi Indonesia telah diamandemen sebanyak 4 kali untuk memperkuat ketentuan ketatanegaraan beserta hak asasi manusia, sistem peradilan yang adil, prinsip demokrasi dan juga mengenai penguatan lembaga Parlemen.⁷⁶

Amandemen pasca Reformasi ini mengarah pada desentralisasi kekuasaan politik dan administratif, sehingga memberikan otonomi kepada pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan. Tujuan dari amandemen ialah merombak konstitusi sebagai dasar pedoman negara ke arah yang lebih demokratis dan semangat reformasi, termasuk menata ulang kekuasaan lembaga Legislatif di Parlemen. Melalui amandemen inilah sistem parlemen disusun ulang dan lahirlah satu lembaga baru di dalam tubuh parlemen, yaitu

⁷⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit*, 220.

DPD RI. Keberadaan DPD pada dasarnya telah terpikirkan sebelum masa kemerdekaan. Karena dalam sejarahnya gagasan perwakilan seperti ini sudah pernah diusulkan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD NRI 1945 oleh Badan Penyidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).⁷⁷

Terbentuknya DPD dalam tatanan konstitusi Indonesia saat ini ialah tuntutan dari semangat Reformasi 1998. Tujuannya untuk menghentikan penyelenggaraan tata kelola negara yang bersifat sentralistik, di mana ini telah berlangsung sejak lama, dari masa awal kemerdekaan pemerintahan Soekarno (Orde Lama), sampai era pemerintahan Suharto (Orde Baru). Hal tersebut secara signifikan melahirkan ketidakpuasan daerah kepada pemerintah pusat. Kekecewaan daerah sebagai akar berdirinya bangsa ini menjadi indikasi besar serta bentuk dari kegagalan pusat dalam membina daerah.⁷⁸ Oleh karena demikian, menghadirkan DPD di Parlemen menjadi salah satu alternatif solusi untuk menguatkan integrasi nasional.

DPD ini bukan lagi menjadi hal baru keberadaannya. Karena sejak pemerintahan Orde Baru pun sudah ada komposisi yang mengisi parlemen seperti DPD ini, dikenal dengan Utusan Daerah. Komposisi MPR ketika masa Orde Baru terdiri atas anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Akan tetapi, pada praktik pelaksanaannya bahwa dirasa Utusan Daerah ini tidak dapat berfungsi secara efektif dalam memperjuangkan kepentingan-

⁷⁷ Fajlurrahman Jurdi, *Op.cit*, 241.

⁷⁸ *Ibid.*

kepentingan daerah. Hal ini besar kemungkinan terletak pada proses pemilihannya yang dilakukan dengan cara yang tidak demokratis, yaitu dipilih oleh DPRD Provinsi. Sebagaimana yang diketahui DPRD Provinsi sendiri berasal dari partai politik, yang mana punya pengaruh terhadap keputusan yang dibuat oleh DPRD.⁷⁹

Pada masa amandemen konstitusi pasca Reformasi, dikarenakan posisinya tidak memiliki dampak yang baik, Utusan Daerah beserta Utusan Golongan dihapus, dan digantikan dengan DPD. Gagasan dasar pembentukan DPD ialah harapan dalam mengakomodasi aspirasi daerah secara nyata. Hal ini juga membuat daerah atau yang mewakilinya mendapatkan peran yang besar terkait keputusan politik untuk daerah.

Berangkat dari pengambilan keputusan atau kebijakan pada rezim sebelumnya yang sentralistik menyebabkan ketidakpuasan dari daerah-daerah yang mengakibatkan teracamnya integritas wilayah negara kesatuan. Indikator yang paling nyata terjadi adalah munculnya tuntutan daerah untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena demikian, dibentuknya DPD yang dipilih secara langsung oleh masyarakat sebagai representasi daerah dalam parlemen dan menjadi keanggotaan MPR, sebagai salah satu upaya mempertahankan integritas nasional.⁸⁰

⁷⁹ Putra Dekantara, *Op.cit*, 3.

⁸⁰ Tim Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1* (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (edisi revisi), 2010), 48.

1. Kedudukan dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah

DPD adalah lembaga negara yang berasal dari perwakilan daerah serta berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara.⁸¹ DPD dibentuk melalui amandemen UUD NRI 1945 ketiga pada tahun 2001. Dalam pengaturannya DPD diatur secara konstitusional melalui UUD NRI 1945 tepatnya pada Pasal 22C dan 22D, UU MD3 dan UU P3. DPD menjadi salah satu lembaga negara yang menjadi bagian dari MPR dan menjadi lembaga negara lapisan pertama dalam kedudukannya.

Dibentuknya DPD sebagai upaya representasi daerah di kancah nasional yang memperjuangkan hak-hak daerah. Kedudukan DPD jika ditinjau sama seajarnya dengan Presiden dan DPR karena DPD merupakan salah satu dari lembaga tinggi negara. DPD dibentuk guna memenuhi posisi dalam bagian lembaga Legislatif, yang kemudian dibentuk dengan sistem *Bicameral* (dua kamar). Kedudukan DPD yang menjadi lembaga tinggi negara diharapkan mampu membawa kepentingan dan mengakomodasi aspirasi daerah serta kemaslahatan bagi daerah itu sendiri.

Penambahan DPD mencanangkan Indonesia untuk menganut sistem *bicameral* yaitu terdiri atas dua kamar, ada DPR dan DPD. Fungsi legislatif dimiliki oleh keduanya, namun memiliki peran dan kewenangan yang berbeda. DPR berfokus pada pembuatan Undang-Undang secara umum, sedangkan DPD lebih spesifik pada isu-isu yang berkaitan dengan

⁸¹ UU MD3

daerah. Namun, peran DPD kurang kuat dibandingkan dengan DPR. Hal ini dikarenakan DPD tidak memiliki kemandirian dalam proses legislasi dan hanya dapat memberikan pertimbangan dan pengawasan terhadap Undang-Undang, bukan keputusan final atau pengesahan.

Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih dihadapkan dengan berbagai tantangan dewasa ini. Pertama, adanya keterbatasan wewenang yang membuat DPD kurang optimal dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Kedua, interaksi antar DPD dan DPR sering kali tidak harmonis karena perbedaan kepentingan dan kontrasnya wewenang yang dimiliki. Di sisi yang lain juga akibat limitatifnya amanat konstitusional yang diberikan menghambat DPD dalam melaksanakan tugasnya sebagai lembaga legislatif dan tujuan awal pembentukan DPD, yakni membawa kepentingan daerah ke pusat.⁸²

Kehadiran DPD padahal menjadi salah satu pilar penting dalam memperkuat demokrasi dan sistem perwakilan di Indonesia, meski dengan berbagai keterbatasan wewenangnya. Adapun untuk wewenang DPD sendiri berupa:⁸³

- a) Mengajukan rancangan undang-undang 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 kepada DPR;

⁸² Muhammad Dzulfikar Fikri, "Menilik Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Barat dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 2, No. 2 (2022): 182, diakses tanggal 27 Juni 2024, <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem/vol2/iss2/5/>.

⁸³ Pasal 249 ayat (1) UU MD3

- b) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
- i) Menyusun program legislasi nasional 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; dan
- j) Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

Adapun fungsi DPD itu sendiri adalah sebagai berikut:⁸⁴

1. DPD mempunyai fungsi:
 - a. Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

⁸⁴ Pasal 248 UU MD3

- lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang 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;
 - c. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
2. Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah.

Pengaturan yang telah disebutkan diatas, secara garis besar dapat disimpulkan bahwa DPD hanya menjalankan legislasinya seputar kedaerahan dan hanya meliputi “mengajukan dan ikut membahas RUU, memberikan pertimbangan kepada DPR serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR.” Untuk membahas RUU pun dibatasi hanya pada tingkat satu,⁸⁵ yang artinya tidak ikut serta dalam pengambilan keputusan pengesahan di tahap 2 atau paripurna. Dengan demikian, jika kita merujuk pada pengertian dasar legislasi yang memiliki makna “*pembuat undang-undang*”,⁸⁶ dan badan legislatif yang memiliki makna “*dewan yang berwenang membuat Undang-Undang*.”⁸⁷ Maka, DPD bukanlah lembaga legislatif karena kedudukannya yang tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang.

⁸⁵ Pasal 65 ayat (3) UU P3 “Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat 1.”

⁸⁶ KBBi Online, diakses pada tanggal 29 Juni 2024, <https://kbbi.web.id/legislasi>

⁸⁷ KBBi Online, diakses pada tanggal 29 Juni 2024, <https://kbbi.web.id/legislatif>

Hal ini dipertegas oleh Nirahua Salmon E.M dalam jurnalnya yang mengatakan bahwa tugas untuk mengajukan RUU, ikut membahas RUU, serta memberikan pertimbangan kepada DPR, menegaskan bahwa DPD tidak bertindak sebagai pembuat produk hukum. Akan tetapi hanya sebatas lembaga yang mengajukan RUU. Selanjutnya, fungsi akan pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti oleh DPD sendiri, akan tetapi harus diserahkan hasilnya kepada DPR. Lalu kemudian DPR yang memutuskan untuk ditindaklanjutinya hasil pengawasan tersebut atau tidak.⁸⁸ Selanjutnya, tidak adanya sinkronisasi kewenangan konstitusional yang diterima oleh DPD dengan kedudukannya sebagai lembaga negara. Dari fungsi DPD yang diberikan oleh Undang-Undang dapat dilihat terutama pada fungsi legislasi, fungsi perimbangan, dan fungsi pengawasan, yang mana DPD tidak memiliki *zelfstandigheid* (kemandirian).⁸⁹

Bahkan terdapat wewenang yang tidak kompatibel dengan kedudukannya. Seperti bunyi Pasal 249 ayat (1) huruf j yang mengatur bahwa DPD memiliki kewenangan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan pelaksanaan Peraturan Daerah (Perda) itu sendiri. Menurut UU MD3 sendiri padahal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ditugaskan juga membuat sebuah produk hukum setingkat (baik Provinsi atau Kabupaten/Kota)

⁸⁸ Salmon E.M. Nirahua, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum* 18, No. 4 (2011): 602, diakses tanggal 15 Mei 2024, <https://journal.uii.ac.id/IUSTUM/article/view/4238/3747>

⁸⁹ *Ibid.*

beserta melakukan pengawasan atas pelaksanaannya.⁹⁰ Jika DPD juga diberikan kewenangan yang sama dengan DPRD, maka ini tidak lebih dari bentuk mendiskreditkan kedudukan DPD dan membuat DPD menjadi lembaga negara yang tidak bernilai karena kedudukannya sangat jauh berbeda dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Seharusnya, DPD yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang sejajar dengan MPR, DPR, dan Presiden memiliki kehormatan yang setara. Serta dalam tugasnya mengambil peran setingkat negara atau dalam skala nasional juga. Lain hal jika pengelompokan tugasnya hanya pada bahasan tertentu, namun yang terjadi dewasa ini adalah DPD yang hilang jati dirinya. Logika dasar yang hilang juga adalah bahwa, jika produk hukum tersebut dibentuk oleh Dewan setingkat Provinsi, maka yang akan mengawasi jalannya produk hukum tersebut tetap Dewan yang berada pada tingkat Provinsi, begitu pula dengan yang setingkat Kabupaten/Kota. Bukan Dewan yang berada pada tingkat Nasional, karena Dewan yang berada pada tingkat nasional akan mengawasi produk hukum yang dicetuskan untuk skala nasional yang kemudian disebut Undang-Undang, bukan Perda.

Apabila dilihat dari tujuan awal pembentukan, DPD dimaksudkan menjadi lembaga perwakilan yang mewakili atau representatif dari daerah untuk nasional yang menyerap, menghimpun, manampung serta yang akan

⁹⁰ Telah diatur dalam UU MD3, pada Pasal 317 ayat (1) huruf a berbunyi “*membentuk peraturan daerah provinsi bersama Gubernur*”. Huruf c berbunyi “*melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi*.”

mengambil langkah mewujudkan aspirasi masyarakat daerah. Maka perihal pengawasan terhadap Raperda dan Perda berdasarkan Pasal 22D UUD NRI 1945, DPD tidak memiliki kewenangan dalam melaksanakan pengawasan terhadap Raperda dan Perda, karena dalam konstitusi kedudukan dan kewenangan DPD telah termaktub secara eksplisit dengan bentuk yang sangat limitatif.

Pengawasan terhadap Raperda dan Perda menjadi kewajiban pemerintah pusat, yang ditugaskan kepada Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Karena berdasarkan hierarki yang sudah ditentukan memang pemerintah pusat yang melakukan monitoring terhadap pemerintah daerah. Adapun monitoring yang dimaksud terbagi dalam beberapa macam:

1. pengawasan umum;
2. pengawasan preventif (*preventief toezicht*); dan
3. pengawasan represif (*repressief toezicht*).⁹¹

Monitoring yang dilakukan bertujuan guna meningkatkan kekuatan sistem desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintah daerah yang terkadang menjalankan kehendaknya sendiri dalam mengatur urusan kedaerahan. Meskipun pada dasarnya pemerintah daerah diberikan kebebasan dalam mengelola daerahnya masing-masing. Namun, sebagai bentuk kemajuan bersama, dirasa perlu pengawasan dari pemerintah pusat. Maka, pentingnya pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pemerintah

⁹¹ Muhammad Sayuthi, *Analisis Yuridis Kewenangan DPD dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Raperda dan Perda Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD*, Skripsi Program Studi Ilmu Hukum UII: Yogyakarta, 2018, 88, diakses tanggal 1 Februari 2024, dspace.uui.ac.id.

daerah agar keduanya bekerjasama. Bukan dibebankan kepada DPD yang seharusnya kedudukannya memperkuat sistem Parlemen *Bicameral*.⁹²

Selanjutnya fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang kepada DPD juga memiliki cacat legitimasi jika ditinjau dari segi kedudukannya dan historisnya. DPD yang merupakan representasi daerah sebagai salah satu lembaga tinggi negara yang mendapatkan keterbatasan kewenangan legislasi. DPD tidak memiliki hak untuk mengesahkan RUU, kendati pun itu berkenaan dengan kedaerahan sebagaimana yang telah disebutkan dalam UU MD3. DPD hanya dapat memberikan rekomendasi atau pandangan terhadap RUU yang sedang dibahas, jika pun DPD tidak memberikan pandangannya, pembahasan mengenai RUU yang dibahas akan tetap berlanjut tanpa harus adanya persetujuan dari DPD.⁹³

Pada dasarnya, sistem perwakilan rakyat terbagi menjadi dua bagian, yaitu perwakilan dalam gagasan dan kehadiran. Salah satu contoh dari keterwakilan rakyat dalam bentuk gagasan ialah pemilihan calon legislatif yang dinaungi atau diakomodir oleh partai politik, seperti DPR. Karena pemilihannya berdasarkan program, preferensi serta aspirasi politik yang dibawa, kemudian dalam kampanye mengajukan gagasan tersebut, lalu disetujui oleh masyarakat pemilihnya dengan mencoblos ketika hari pemungutan suara. Salah satu kelemahannya adalah bahwa anggota DPR mengklaim dirinya sebagai perwakilan rakyat. Akibatnya, bentuk dari

⁹² *Ibid.*

⁹³ UU MD3 Pasal 170 ayat (5).

keterwakilan gagasan tersebut perlu dihadapkannya keterwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri tanpa intervensi partai politik, yang mewakili dirinya sendiri dalam lembaga legislatif yang berwujud DPD.⁹⁴ Kedua lembaga perwakilan dalam sistem *bicameral* murni memiliki peran legislatif, anggaran, dan pengawasan yang setara atau sama.

Apabila dirangkum fungsi legislasi DPD berdasarkan Pasal 248 UU MD3 hanya berupa “pengajuan RUU kepada DPR, melakukan pengawasan, dan ikut dalam pembahasan RUU.” Bahkan, dalam hal pengawasan pun harus diserahkan kepada DPR yang nantinya bersifat rekomendasi atau laporan dan ini tidak bersifat mengikat.⁹⁵ Artinya, tidak ada jaminan bahwa rekomendasi atau laporan yang disampaikan oleh DPD akan ditindaklanjuti oleh DPR.

Dikarenakan tidak adanya jaminan bahwa apa yang disampaikan oleh DPD akan ditindaklanjuti oleh DPR baik dari pengajuan RUU hingga penyampaian hasil pengawasan Undang-Undang. DPD tidak efektif sebagai lembaga legislatif karena tidak dapat mempengaruhi kebijakan publik, terutama yang berkaitan dengan daerah, karena semuanya harus disahkan oleh DPR. Padahal fungsi lembaga legislatif adalah menghasilkan produk hukum, yaitu Undang-Undang. Seluruh problematika yang terjadi terhadap DPD menggambarkan betapa bertentangnya keberadaan DPD

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer (2007), 153.

⁹⁵ Chrisdianto Eko Purnomo, “Pengaruh Pembatasan Kekuasaan Presiden Terhadap Praktik Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Konstitusi* 7, No. 2 (2010): 175, diakses tanggal 27 Juni 2024, <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/505814>.

dengan tujuan awal. Karena secara konsep ketatanegaraan DPD merupakan suatu institusi yang merepresentasikan wilayah atau daerah.⁹⁶ Melihat hal ini menjadikan parlemen kita tidak dapat menghidupkan *strong bicameralism* dan hilangnya tujuan awal pembentukan DPD sebagai representasi daerah di tingkat nasional.

Akibat dari kedudukan, tugas, fungsi dan wewenang yang diberikan peraturan perundang-undangan, DPD berada di posisi pincang, apabila ditinjau dari segi politik dan kekuasaan legislasi. Maka timbul reaksi dan pendapat dari berbagai kalangan untuk lembaga DPD ini dimaksimalkan keberadaannya, terutama dari anggota DPD itu sendiri.⁹⁷

Pada dasarnya lembaga legislatif harus mempunyai tiga fungsi utama, yaitu:⁹⁸

1. Fungsi perundangan, yaitu membentuk Undang-Undang;
2. Fungsi pengawasan, yaitu tugas lembaga legislatif untuk mengawasi eksekutif (pemerintah). Untuk melakukan fungsi ini, lembaga legislatif mendapatkan hak seperti hak interpelasi (meminta keterangan), angket (melakukan penyelidikan), bertanya, amandemen (melakukan perubahan), serta memiliki hak untuk mengajukan RUU; dan

⁹⁶ Efriza dan Nursatyo, "Evaluasi Kinerja dan Tantangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Periode 2024-2029," *Jurnal Pengawasan Pemilu* 8. No.1 (2023): 184, diakses tanggal 27 Juni 2024, <http://journal.bawaslu.go.id/index.php/JBDKI/article/view/302>

⁹⁷ Tim MPR-RI, "Wacana Amandemen UUD NRI 1945, Kelompok DPD: Kita Mendengarkan Aspirasi Rakyat," MPR.go.id, 13 September 2021, diakses tanggal 25 Juni 2024, <https://www.mpr.go.id/berita/Wacana-Amandemen-UUD-NRI-Tahun-1945.-Kelompok-DPD:-Kita-Mendengarkan-Aspirasi-Rakyat>.

⁹⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), 210.

3. Fungsi wadah pendidikan politik, yaitu masyarakat dididik tentang hak serta kewajibannya sebagai warga negara melalui diskusi, pembicaraan, maupun kebijakan yang dibuat oleh wakil rakyat.

Fungsi legislatif tersebut di Indonesia mayoritasnya hanya didapat oleh DPR, sedangkan DPD hanya mendapat sebagian kecil.⁹⁹ Kewenangan legislatif, anggaran, dan pengawasan DPD terbatas pada RUU tentang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁰⁰

Mandat DPD serta kewenangannya secara konstitusional sangat lemah dalam menjalankan politik hukum, sehingga tidak mampu mengimbangi DPR. Sejak pembentukannya hingga saat ini, DPD dapat digolongkan sebagai lembaga legislatif yang minim performa. Hal ini diakibatkan oleh miskonsepsi dalam penerapan sistem parlemen *bicameral*. Sebagai lembaga perwakilan daerah, eksistensi DPD ini pada dasarnya sangat diperhitungkan dan berdampak baik di tubuh parlemen, jika tidak buat pincang dalam konstitusi. Senada dengan napas semangat reformasi, sepatutnya DPD diberikan kewenangan dan fungsi yang setimpal dengan DPR. Supaya proses *double check* di tubuh parlemen ini berjalan dan sistem

⁹⁹ Bukhari Yasin, "Kedudukan dan Fungsi DPD dalam Sistem Parlemen Bikameral Indonesia," *Jurnal Independent* 8, No. 2 (2020); 360, diakses tanggal 27 Juni 2024, <https://jurnalhukum.unisla.ac.id/index.php/independent/article/view/123>.

¹⁰⁰ Pasal 248 UU MD3.

parlemen di Indonesia mencapai titik temunya, yaitu parlemen dua kamar (*strong bicameralism*).

2. Perbandingan Lembaga Legislatif di Amerika Serikat dengan Lembaga Legislatif di Indonesia

Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif adalah tiga lembaga yang bertanggung jawab atas kekuasaan negara, menurut Konstitusi Amerika Serikat. Konstitusi Amerika Serikat menegaskan bahwa Kongres, yaitu nama badan legislatif, terhimpun dari dua kamar (*bicameral*), yaitu *Senate* dan Dewan Perwakilan Rakyat (*House of Representatives*), yang mana kedua kamar ini memiliki otoritas untuk membentuk Undang-Undang.¹⁰¹ Di sisi lain, DPR dan DPD adalah dua kamar legislatif di Indonesia yang kemudian membentuk MPR.

Kongres Amerika Serikat merupakan wadah lembaga legislatif dalam tatanan ketatanegaraan Amerika Serikat yang menganut sistem pemerintahan federal. *House of Representative* terdiri dari 435 anggota, yang masing-masing mewakili distrik dan bertugas selama dua tahun. Masyarakat yang tinggal di setiap negara bagian menjadi tolak ukur untuk jumlah kursi yang didapatkan. Sebaliknya, *Senate* terdiri dari perwakilan dari setiap negara bagian, yang kemudian disebut sebagai Senator. Tidak peduli berapa banyak orang yang tinggal di sana, dua orang Senator setiap negara bagian yang akan menjabat selama 6 tahun. Masyarakat memilih

¹⁰¹ *Constitution of the United States, Article 1 Section 1.*

langsung Senator melalui pemilu, begitu juga dengan anggota Dewan Perwakilan. Namun, di beberapa negara bagian Gubernur dapat memilih pengganti ketika posisi *Senate* mengalami kekosongan.¹⁰²

DPR di Indonesia dan *House of Representative* (HoR) memiliki kesamaan dalam hal wewenang yang dimiliki, merancang peraturan hukum. Akan tetapi, DPR memiliki otoritas untuk membuat dan mengesahkan Undang-Undang. Sementara HoR hanya dapat membuat RUU dan menyerahkannya kepada *Senate*.¹⁰³ Selanjutnya DPR dalam perumusan kewenangannya mendapatkan beberapa wewenang yang tidak dimiliki oleh HoR. Diantaranya DPR dapat memberikan persetujuannya dalam penunjukan lembaga tinggi negara atau pimpinan lembaga seperti anggota BPK, Hakim Agung, dan lainnya.¹⁰⁴ Sedangkan di Amerika Serikat, wewenang tersebut dimiliki oleh *Senate*.¹⁰⁵

Konstitusi Amerika Serikat memberikan kewenangan kepada Kongres untuk menyatakan perang. Selanjutnya DPR dapat mengajukan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi. Sedangkan HoR juga dapat mengajukan *impeachment* namun tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden, tetapi juga pejabat negara federal lainnya.¹⁰⁶

¹⁰² *Constitution of the United States, Article 1 Section 2.*

¹⁰³ *Constitution of the United States, Article 1 Section 7.*

¹⁰⁴ Pasal 71 UU MD3.

¹⁰⁵ *Constitution of the United States, Article 2 Section 2.*

¹⁰⁶ *Constitution of the United States, Article 1 Section 2.*

Menurut Konstitusi Amerika Serikat, *impeachment* dilakukan oleh HoR dan diajukan ke *Senate*. *Senate* yang dipimpin oleh Hakim Agung, akan memutuskan *impeachment* tersebut. Selain itu, Senat bertanggung jawab menerima serta menolak rancangan anggaran dan pajak yang diajukan oleh pemerintah dan HoR. Namun, *Senate* hanya dapat memeriksa dan membahas RUU yang diusulkan oleh HoR, tetapi tidak dapat membuat atau mengusulkan RUU tersebut. Lain dari pada itu *Senate* di Amerika Serikat memiliki otoritas asli untuk mempertimbangkan dan menyetujui perjanjian internasional, pengangkatan Konsul, Duta, Menteri, Hakim Federal, dan pejabat lain yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

DPD di Indonesia tidak memiliki posisi yang cukup kuat untuk posisi lembaga perwakilan daerah yang memperjuangkan kepentingan daerah demi kepentingan nasional. Selain itu, sebagai lembaga negara, DPD tak lebih hanya berfungsi sebagai pelengkap dalam lembaga legislatif, yang mana fungsinya seperti lembaga "konsultatif dan pertimbangan" bagi DPR dan tidak memiliki otoritas untuk mengambil keputusan. Selain itu, DPD dibatasi pada masalah yang terkait dengan otonomi daerah.¹⁰⁷

Merujuk pada *Constitution of the United States* dengan UUD NRI 1945 berserta Undang-Undang yang mengatur kewenangan DPD di Indonesia, penulis merangkum perbedaan kewenangan DPD dengan *Senate* sebagai berikut:

¹⁰⁷ Jaka Prima, "Perbandingan Kewenangan Badan Legislatif di Indonesia dan Amerika Serikat," *Jurnal Negara dan Keadilan* 8, No. 1 (2019): 7, diakses tanggal 27 Juni 2024, <https://riset.unisma.ac.id/index.php/negkea/article/view/4482>.

Tabel 4.1. Perbandingan kewenangan *Senate* dengan DPD¹⁰⁸

AMERIKA SERIKAT	INDONESIA
Kekuasaan Legislatif Amerika Serikat sepenuhnya ada pada Kongres, yang terdiri dari <i>Senate</i> dan <i>House of Representative</i> , tanpa campur tangan Presiden.	Di Indonesia, kekuasaan legislatif diputuskan oleh DPR dan Presiden setelah mendapatkan kesepakatan bersama.
<i>Senate</i> memiliki wewenang khusus untuk memilih duta besar dan pejabat tinggi.	Di Indonesia, Presiden memiliki otoritas sepenuhnya untuk memilih duta besar dan pejabat tinggi.
<i>Senate</i> dengan 2/3 suara sudah memiliki kewenangan untuk meratifikasi perjanjian internasional.	Di Indonesia, ratifikasi perjanjian internasional bukan kewenangan badan legislatif.
<i>Senate</i> memiliki kewenangan untuk memeriksa dan membahas RUU yang di usulkan oleh <i>House of Representative</i> .	Di Indonesia kewenangan untuk mengesahkan RUU hanya dimiliki oleh DPR bukan DPD.
Memutuskan untuk menolak atau menerima kabinet yang diusulkan oleh Presiden.	Di Indonesia tidak boleh menolak kabinet yang diusulkan oleh Presiden, karena merupakan hak prerogatif Presiden.

¹⁰⁸ Sumber: Data Sekunder, diolah oleh Penulis, 2024.

<p><i>Senate</i> berwenang untuk mengadili dan memutuskan <i>Impeachment</i> yang diajukan oleh HoR.</p>	<p>Di Indonesia mengenai <i>impeachment</i> hanya diajukan oleh DPR seorang lalu diserahkan hasilnya kepada MPR RI.</p>
--	---

Dari perbandingan di atas dapat diambil intisari bahwa *senate* di Amerika Serikat memiliki kedudukan yang sama kuatnya dengan *House of Representative*. Tidak hanya itu, *senate* juga memiliki kewenangan yang jelas sebagai lembaga legislatif. Maka dalam menjalankan fungsi legislasi berjalan dengan efektif dan tidak ada salah satu kamar atau lembaga yang terlalu sentral kewenangannya. *Senate* juga menghidupkan *double check* dalam tubuh parlemen itu sendiri. Hal tersebut seperti yang tertera pada tabel perbandingan, yang mana *senate* berwenang untuk memeriksa dan membahas RUU yang dibahas oleh DPR-nya Amerika Serikat atau *House of Representative*. Oleh karena demikian, mekanisme pengawasan terbentuknya suatu produk hukum begitu ketat dikarenakan wewenang yang dimiliki begitu kuat atau setara kedudukannya dalam parlemen.

B. Upaya Mewujudkan *Strong Bicameralism* di Indonesia

Sistem legislatif yang dikenal sebagai bikameral terdiri dari dua kamar. Dengan sistem ini, kekuasaan dan representasi diperkuat. Gagasan bahwa Indonesia menganut sistem *bicameral* dengan adanya DPR dan DPD lahir melalui sejarah amandemen ketiga. Namun, hingga saat ini, DPD tidak

memiliki kekuatan yang sama atau bahkan mampu mengimbangi DPR. Ini menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem *soft bicameralism*, atau *weak bicameralism*.

Penerapan *strong bicameralism* di tubuh parlemen Indonesia menjadi penting dibahas dan dibentuk. Karena alasan desentralisasi dan persebaran wilayah menuntut Indonesia melaksanakan sistem parlemen dua kamar. Sistem *bicameral* diciptakan guna menghadirkan *check and balance* di tubuh parlemen itu sendiri. Hal ini guna menghindari serta mencegah terjadinya kolusi yang menguntungkan beberapa kelompok. Menurut pakar Hukum Tata Negara Jimly Asshiddiqie, terdapat dua alasan mengapa sistem *bicameral* ini penting, yaitu:¹⁰⁹

1. Ada kebutuhan untuk memastikan stabilitas serta keseimbangan; dan
2. Keinginan untuk memastikan tata kelola ketatanegaraan benar-benar berjalan dengan efisien dan efektif.

Sistem *bicameral* dimaksudkan guna meminimalisir kewenangan yang terlalu luas oleh salah satu badan, juga untuk memaksimalkan akan fungsi pengawasan antar lembaga. Adapun saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga merupakan salah satu cara guna mengontrol dan membatasi kekuasaan yang terlalu *overpower*.¹¹⁰ Hal inilah yang diterapkan dalam sistem

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretaris Jenderal MK, 2006), 12.

¹¹⁰ John Paulus Pile Tukan dan Tyesta ALW, "DPD (Regional Representative council), As A State Agency of Indonesian State System, Runs the Authority of its Role and Function to Create the Existence of Bicameral System in Indonesia," *Diponogoro Law Review* 3, No. 1 (2018): 72, diakses tanggal 27 Juni 2024, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/dlr/article/view/19271>.

strong bicameralism. Maka, melihat Indonesia dewasa ini diperlukan beberapa variabel untuk menggerakkan perwujudan *strong bicameralism*, upaya tersebut merupakan politik dan hukum yang diperankan oleh berbagai pihak.

Pada penelitian ini penulis membagi dua cara yang bisa dilakukan oleh DPD sebagai upaya mewujudkan *strong bicameralism* yaitu dengan cara *Hard Attack* dan juga *Soft Attack*. *Hard attack* merupakan langkah yang ditempuh secara radikal atau berani, dilakukan secara masif dan konsisten serta serempak bersama-sama untuk mewujudkan *strong bicameralism*. Hal ini kemudian penulis menyebutkan sebagai langkah politik hukum. *Soft attack* merupakan langkah yang ditempuh dengan hanya memaksimalkan kedudukan dan fungsinya yang sudah ada sekarang, yaitu peran DPD dalam perwakilan daerah sebagai lembaga tinggi negara dengan segala keterbatasan.

1. Upaya Politik Hukum Negara dalam Mewujudkan *Strong Bicameralism*

Berbicara upaya politik hukum, tentunya membahas tentang bagaimana dan untuk apa serta siapa. Bagaimana upayanya, untuk apa menjalankannya, dan siapa yang menjadi aktornya akan menjadi pembahasan pada kali ini. Setiap upaya politik akan selalu ada *input* dan *output*. *Input* merupakan tuntutan dari aspirasi yang dibawa, lalu kemudian diolah menjadi *output* melalui kebijakan dan keputusan-keputusan yang

dilakukan oleh pihak berwenang.¹¹¹ Keputusan dari upaya politik yang dijalankan kemudian menjadi jawaban atas tuntutan yang diperjuangkan.

Begitu pula untuk melahirkan lembaga legislatif yang *strong bicameralism*, diperlukan upaya politik hukum untuk mewujudkannya. Politik hukum ini kemudian dijalankan oleh beberapa pihak, yang diantaranya adalah peran DPD itu sendiri yang memiliki kepentingan, peran partai politik dan juga pemerintah atau negara. Variabel tersebut memiliki kuasa besar dalam membawa perubahan mewujudkan *strong bicameralism*. Karena dalam menyukseskan politik hukum memiliki empat variabel kunci dalam pelaksanaannya, yaitu:¹¹²

1. Kekuasaan;
2. Kepentingan;
3. Kebijakanaksanaan; dan
4. Budaya politik.

Kekuasaan adalah kemampuan untuk mencapai tujuan. Tujuan yang harus dicapai adalah kepentingan. Kebijakanaksanaan adalah hasil dari interaksi atau proses yang dilakukan oleh pihak yang berkepentingan dengan yang memiliki kekuasaan. Lalu budaya politik merupakan cara pelaku politik bertindak dengan menyesuaikan dengan dinamika sosial.¹¹³

Mewujudkan *strong bicameralism* tentunya diperlukan peran yang mengisi variabel kunci tersebut. Kekuasaan menjadi variabel kunci yang

¹¹¹ Miriam Budiardjo, *Op.cit*, 58.

¹¹² Samuel H. Beer dan Adam B. Ulam, eds, *Pattern of Government* (New York: Random House, 1967): 25.

¹¹³ Miriam Budiardjo, *Op.cit*, 59.

diisi oleh DPR dan juga Pemerintah. Karena keduanya dapat dan mampu untuk melahirkan suatu produk hukum atau aturan perundang-undangan. Kepentingan menjadi variabel kunci yang diisi oleh DPD. Karena DPD yang memiliki kepentingan dasar dan juga berdampak pada kedudukannya dalam ketatanegaraan Indonesia. Kebijaksanaan menjadi variabel kunci yang lahir atas peran DPD dalam mengupayakan kepentingannya terwujud setelah melalui interaksi dengan pihak yang memiliki kekuasaan. Budaya politik merupakan taktik yang bisa dipakai oleh DPD dalam memainkan perannya dengan melihat realitas yang terjadi dalam masyarakat.

Upaya politik hukum yang dapat dimainkan oleh DPD guna mencapai *strong bicameralism* adalah dengan beberapa opsi langkah berikut, yaitu:

1. Amandemen kelima UUD NRI 1945;
2. Revisi UU MD3;
3. *Judicial review* UU MD3; dan
4. *Show off* di media massa dan mengikutsertakan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

Amandemen UUD NRI 1945 sejatinya hanya bisa dilakukan oleh MPR. Ketentuannya telah diatur pada Bab XVI mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar tepatnya pada Pasal 37. Mengenai usul amandemen sekurang-kurangnya diajukan oleh 1/3 dari jumlah anggota MPR.¹¹⁴ Pembahasan perubahan pasal per pasalnya setidaknya wajib

¹¹⁴ Pasal 37 ayat (1) UUD NRI 1945.

dihadiri oleh anggota MPR dengan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota.¹¹⁵ Sedangkan untuk putusan pengesahannya harus memenuhi persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR.¹¹⁶

Melihat aturan tersebut, langkah politik hukum yang bisa dilakukan oleh DPD adalah dengan melakukan *lobbying* terhadap DPR. Namun, dibandingkan melakukan *lobbying* terhadap DPR, penulis lebih menganjurkan melakukan *lobbying* terhadap partai politik. Alasan kuatnya adalah, dikarenakan partai punya kuasa untuk mengamanahkan atau memberikan arahan tugas kepada anggota partainya yang ada di lembaga legislatif. Anggota DPR merupakan petugas partai, sehingga segala arahan partai mau tidak mau, suka tidak suka, para petugas/anggota partai memiliki kewajiban untuk melaksanakan. Kendati pun telah menjadi anggota dewan.

Apabila partai memberikan perintah kepada anggotanya di parlemen untuk menyetujui atau mengajukan amandemen UUD NRI 1945 maka anggotanya yang ada di parlemen akan melaksanakan. Karena berdasarkan Pasal 12 huruf g dan huruf h Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik (selanjutnya disingkat UU Parpol) memberikan wewenang kepada partai politik untuk mengganti anggota partainya di parlemen. Adapun bunyinya adalah sebagai berikut:

¹¹⁵ Pasal 37 ayat (3) UUD NRI 1945.

¹¹⁶ Pasal 37 ayat (4) UUD NRI 1945.

Partai Politik berhak:¹¹⁷

.....

g. mengusulkan pergantian antar waktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

h. mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

.....

Maksud dari bunyi redaksi aturan diatas, bahwa diberikannya hak kepada partai politik untuk memberhentikan atau melakukan pergantian anggota dewan yang mewakili partainya. Sehingga mengakibatkan partai politik memiliki kontrol terhadap anggotanya yang duduk di dalam lembaga legislatif. Hal ini tentunya ada *rules* yang harus dijalani. Semisalnya jika ada anggota partainya yang melanggar aturan partai atau tidak kompeten atau bahkan tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Dengan demikian, para anggota dewan memiliki kewajiban untuk mematuhi peraturan partainya dan juga peraturan perundang-undangan serta bertanggungjawab penuh dalam melaksanakan tugasnya sebagai yang mewakili kepentingan partai dan juga konstituennya sesuai daerah pemilihan.

Maka, dengan adanya aturan yang telah diatur tersebut memberikan dampak psikologis terhadap anggota dewan atau DPR untuk menjalankan tugasnya berdasarkan perintah dari partai. Karena jika tidak, bisa saja dianggap tidak kompeten dan tidak bertanggungjawab, atau tidak sejalan dengan sikap partai yang berakibat pemecatan dari anggota partai

¹¹⁷ Pasal 12 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik.

lalu berujung kepada pemberhentian menjadi anggota parlemen, dan digantikan dengan yang lainnya berdasarkan usulan partai. Sehingga dengan adanya aturan ini akan memberikan isi daya tawar DPD terhadap partai dalam melakukan *lobbying*. Setidaknya DPD memiliki *support system* dalam barisannya untuk mengupayakan amandemen. Oleh karena itu *lobbying* terhadap partai akan sangat menguntungkan jika berhasil disatukan kepentingan.

Perihal *lobbying* terhadap partai tentu tidak semudah itu. Diperlukan proposal politik yang setidaknya mampu mengajak partai politik ikut serta dalam menyukseskan amandemen UUD NRI 1945. Ada aturan hukum yang bisa diajukan dalam proposal *lobbying* dengan partai politik. Pasal 10 ayat (1) huruf c dan Pasal 13 huruf d UU Parpol memberikan tanggungjawab kepada partai untuk mengembangkan demokrasi dan mematuhi supremasi hukum.

(1) Tujuan umum Partai Politik adalah:¹¹⁸

.....

c. mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;

.....

Partai Politik berkewajiban:¹¹⁹

.....

d. menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;

.....

¹¹⁸ Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik.

¹¹⁹ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Aturan tersebut bisa diajukan menjadi dasar kenapa partai harus ikut bergabung membantu DPD dalam menyelesaikan amandemen kelima. Karena, dengan menguatkan sistem parlemen akan membantu mengembangkan demokrasi. Parlemen yang kuat merupakan bukti demokrasi yang efektif, terutama bagi negara dengan sistem *bicameral*, yang mana hal ini akan sangat menguntungkan. Oleh karena demikian, dalam upaya menyelesaikan terwujudnya *strong bicameralism*, peran partai sangat dibutuhkan untuk mengakomodir anggotanya yang ada di lembaga legislatif atau DPR RI.

Melibatkan DPR menjadi begitu penting dikarenakan merujuk atas apa yang telah disampaikan sebelumnya, berdasarkan ketentuan konstitusi mengenai perubahan UUD NRI 1945 dibutuhkan setidaknya 237 (1/3) orang anggota MPR untuk menyetujui usulan amandemen. Selanjutnya diperlukan 474 (2/3) orang dari jumlah anggota MPR yang ikut serta dalam pembahasan. Terakhir, diperlukan lima puluh persen plus satu suara anggota yang menyetujui disahkannya hasil pembahasan amandemen pada sidang paripurna agar *goals* dari amandemen tercapai. Lima puluh persen plus satu berarti $0,5 \times 711 + 1 = 356,5$, jika dibulatkan menjadi 357 orang. Jadi, dibutuhkan 357 suara yang menyetujui putusan amandemen. Saat ini, anggota MPR berjumlah 711 orang yang terdiri dari 575 anggota DPR RI dan 136 anggota DPD. Dari segi jumlah DPD kalah banyak bahkan tidak mencapai 1/3 dari ketentuan yang diwajibkan. Makanya membutuhkan anggota DPR untuk menyetujui usulan amandemen ini.

Selanjutnya diperlukan isi usulan apa yang dibutuhkan untuk diajukan dalam amandemen kelima UUD NRI 1945. Pertama tentunya mengenai perluasan hak legislasi, diperlukannya perubahan terhadap Pasal 22D UUD NRI 1945, supaya hak legislasi yang diberikan lebih luas kepada DPD. Saat ini, DPD hanya dapat mengajukan RUU tertentu dan memberikan pertimbangan, tetapi tidak memiliki hak veto atau keputusan final. Maka, dalam isi usulan amandemen nanti DPD perlu diberikan kewenangan mengesahkan produk hukum atau RUU.

Selanjutnya yang kedua diperlukannya penguatan fungsi pengawasan. Peran DPD ketika melakukan pengawasan pelaksanaan Undang-Undang perlu ditingkatkan, terutama perihal kepentingan daerah, dengan memberikan kewenangan dalam pengawasan anggaran dan implementasi kebijakan yang lebih besar, serta dapat langsung bertindak dan mengambil keputusan atas tindak lanjut dari pengawasannya. Tidak lagi kemudian harus melaporkan terlebih dahulu hasil pengawasannya kepada DPR.

Kemudian, peran pemerintah dalam hal ini adalah eksekutif juga diperlukan dalam mendukung amandemen kelima ini. Baiknya lagi apabila pemerintah mengambil inisiatif untuk mengusulkan amandemen konstitusi dengan berkolaborasi dengan DPR dan DPD. DPD dalam hal ini dapat melakukan politik hukumnya dengan pemerintah, melakukan negosiasi dan *lobbying* dengan masif dan aktif. Apabila telah didukung oleh

pemerintah, maka ini selangkah sudah lebih maju untuk menguatkan kedudukan DPD, menuju *strong bicameralism*.

Apabila dalam melakukan upaya politik hukum terhadap amandemen konstitusi ini tidak memiliki titik temu, maka DPD bisa mengupayakan usulan revisi Undang-Undang MD3. Diperlukannya harmonisasi peran antara DPR dengan DPD agar seimbang. Revisi UU MD3 nantinya yang perlu direvisi terutama pada bagian BAB IV tentang DPD, mulai dari susunan dan kedudukan hingga sanksi. Supaya DPD mempunyai peran yang setara dalam proses legislasi dan pengawasan. Itulah kenapa diperlukannya harmonisasi kewenangan, peran, kedudukan dan fungsi DPD dengan DPR.

Setidaknya terdapat beberapa Pasal yang dapat diajukan untuk di revisi. Terdapat beberapa Pasal yang melemahkan kedudukan DPD, juga ada yang tidak *make senses*, bahkan ada juga yang saling tumpang tindih antara Pasal yang satu dengan Pasal lainnya. Berikut penulis merangkumnya dalam tabel berikut:

Tabel 4.2. Pasal UU MD3 yang bermasalah¹²⁰

NO	PASAL BERMASALAH	PENJELASAN
1	Pasal 248 ayat (1) a. Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan	Dalam UU MD3 tepatnya Pasal 248 ayat (1) tersebut yang mengatur mengenai fungsi DPD. Secara garis besar yang menjadi permasalahan ialah, DPD hanya bisa mangajukan RUU dan

¹²⁰ Sumber: Data Sekunder, diolah oleh Penulis, 2024.

	<p>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 kepada DPR;</p> <p>b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan.....;</p> <p>c. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai.....</p>	<p>membahas saja tanpa adanya fungsi untuk mengesahkan. Bahkan dalam pembahasan pun dibatasi hanya sampai pada pembahasan tingkat pertama. Dari sini dapat disaksikan bahwa fungsi sebenarnya sebagai lembaga legislatif bagi DPD tidak dimiliki dan dikebiri secara fungsional.</p>
2	<p>Pasal 249 ayat (1) huruf f dan huruf g.</p> <p>f. Menyampaikan hasil pengawasan atas</p>	<p>Pada huruf (f) yang menjadi persoalannya adalah terletak pada wewenang DPD yang menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Artinya, yang akan</p>

	<p>pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;</p> <p>j. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan</p>	<p>mempertimbangkan serta melakukan tindakan atas hasil pengawasan yang dilakukan DPD akan dilaksanakan oleh DPR. Hal ini tidak lebih seperti menjadikan DPD sebagai fraksi dalam tubuh DPR dan mereduksi kedudukan DPD menjadi setara dengan fraksi di tubuh parlemen. Karena setelah DPD menemukan atau memiliki hasil pengawasannya tidak dapat bertindak langsung, akan tetapi diharuskan untuk melaporkan kepada DPR. Maka disini kita tidak menemukan keseimbangan dalam parlemen, dan sedikit keliru perihal wewenang DPD.</p> <p>Untuk persoalan yang terdapat di huruf (j) adalah bahwa pada dasarnya itu bukan kewenangan DPD, tetapi menjadi tugas Kementerian Dalam Negeri (Mendagri).¹²¹</p>
--	--	--

¹²¹ Perpres Nomor 114 Tahun 2021 Tentang Kementerian Dalam Negeri dalam Pasal 5 huruf f menyebutkan bahwa “*pengorordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitas, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang.*”

	daerah dan peraturan daerah.	
3	<p>Pasal 258 huruf d</p> <p>Anggota DPD berkewajiban:</p> <p>d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan dan daerah:</p>	<p>Persoalan yang terdapat adalah pada redaksi mengenai <i>kepentingan daerah</i>. Redaksi ini menjadi ambigu dan dapat menjadi salah tafsir.</p> <p>Karena sejatinya DPD dibentuk untuk memperjuangkan kepentingan daerah. Jika kepentingan daerah tidak diperbolehkan, ini sama saja seperti menghapus keberadaan DPD itu sendiri. Seharusnya perlu ditambahkan kalimat selanjutnya atau redaksinya diubah menjadi "<i>mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan, daerah selama kepentingan tersebut bertentangan dengan konstitusi.</i>" Dengan kalimat yang penulis sarankan tersebut terdapat acuan yang jelas dan tidak menimbulkan multitafsir, yang berakibat akan salah dipersepsikan dan digunakan.</p>

Masih banyak Pasal lainnya lagi yang apabila dikaji akan menjelaskan mengenai kedudukan dan fungsi dari DPD itu sendiri. Untuk lebih jelas lihat Lampiran 1 mengenai perbandingan DPD dengan DPR.

Selanjutnya, opsi dari langkah mengupayakan *strong bicameralism* apabila jalur revisi UU MD3 tidak menemukan hilalnya adalah melalui langkah *judicial review*. Proses advokasi ke MK yang dilakukan oleh DPD dalam sejarahnya sudah pernah dilakukan pada tahun 2012 dan 2014. Akan tetapi masih belum membuahkan hasil penguatan legislasi terhadap DPD, meskipun sedikit menunjukkan progresnya. Karena *over power* DPR masih sangat kental terasa di parlemen. Imbasnya adalah DPD yang dinobatkan sebagai lembaga legislatif tereduksi keberadaannya akibat DPR yang *over power* serta fungsi yang dinihilkan. Apabila upaya advokasi ke MK berhasil dan dikabulkan atas petitem yang diajukan maka hasilnya nanti DPD akan mendapatkan penafsiran baru terhadap keberadaan UU MD3 dan membantu meningkatkan kualitas keberadaan DPD di tubuh parlemen.

Upaya yang keempat dalam mewujudkan *strong bicameralism* adalah dengan membaurkan diri dengan budaya kontemporer atau sesuatu yang sedang ramai menjadi konsumsi publik dan dinamika yang terjadi di tengah masyarakat. Ditengah keterbatasannya kewenangan serta fungsi yang didapat oleh DPD, apabila upaya politik hukum tidak memiliki titik temunya dalam mewujudkan *strong bicameralism* maka alternatifnya adalah dengan memaksimal fungsi serta wewenang yang saat ini dimiliki oleh DPD. Adapun upaya memaksimalnya adalah dengan lebih sering vokal di parlemen, tentunya pada sidang pembahasan pertama saat membahas RUU.

Salah satu penyebab DPD kurang diperhatikan oleh masyarakat adalah tidak munculnya para Senator yang membawa kepentingan rakyat daerah dengan vokal. Hal ini imbas dari kurang tenarnya DPD dibandingkan DPR, sehingga rakyatpun tidak peduli dengan posisi DPD di parlemen. Keseringan kehadiran para Senator ke wilayah pemilihannya juga ditingkatkan, karena selama ini yang aktif dan masif terjun ke daerah-daerah malah DPR, terlebih di masa reses. Maka DPD tidak boleh kalah dalam menampakkan diri ke publik, agar pamor DPD semakin dilihat dan diketahui keberadaannya.

Lebih lanjut, diperlukan upaya untuk DPD agar lebih dilirik oleh masyarakat dan diperhatikan serta diakui keberadaannya. Hal ini bisa dilakukan dengan aktif di media massa dalam melakukan advokasi ke daerah-daerah atau sering mengadakan sosialisasi mengenai keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh DPD saat ini, dengan tujuan untuk menimbulkan simpati masyarakat. DPD dapat memanfaatkan media sosial seperti Facebook, Twitter, Instagram, TikTok dan YouTube untuk berkomunikasi dengan masyarakat.

Konten yang menarik dan informatif, seperti infografis, video pendek, dan *live streaming*, dapat meningkatkan *engagement* (ketertarikan) serta perhatian publik. Akan lebih baiknya lagi dengan mengajak kolaborasi dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dalam setiap melakukan program di masyarakat. Diharapkan, dengan memaksimal perannya yang dimiliki saat ini mampu muncul ke publik dan

melahirkan simpati publik, yang selanjutnya bisa diarahkan untuk melakukan upaya amandemen UUD NRI 1945 juga. Hal ini kemudian merupakan cara taktis untuk mengupayakan *strong bicameralism*.

2. Konsep Ideal Lembaga Legislatif

Banyak negara federasi seperti Amerika Serikat mengadopsi sistem *bicameral*. Dalam sistem ini, *Senate* berfungsi sebagai perwakilan negara bagian dalam federasi di parlemen. Menurut Dahlan Thaib, sistem legislasi *bicameral* ini memiliki beberapa kelebihan dalam praktik ketatanegaraan yaitu:¹²²

1. Secara resmi dapat mewakili semua pemilih, termasuk negara bagian, wilayah, etnik, atau golongan;
2. Memfasilitasi proses musyawarah dalam pembuatan peraturan perundangan;
3. Mencegah disahkannya Undang-Undang yang cacat atau ceroboh; dan
4. Sistem yang lebih baik dalam mengawasi lembaga eksekutif.

Konstitusi Amerika Serikat dalam pemberian kedudukan dan fungsi Kongresnya telah diatur dengan rinci dan seimbang antar dua kamar. Berikut penulis rangkum dalam tabel di bawah:¹²³

¹²² Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2004), 211.

¹²³ Website Resmi Senat Amerika Serikat, diakses tanggal 28 Juni 2024, <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>

Tabel 4.3. Kedudukan *Senate* dan *House of Representative* di Kongres AS¹²⁴

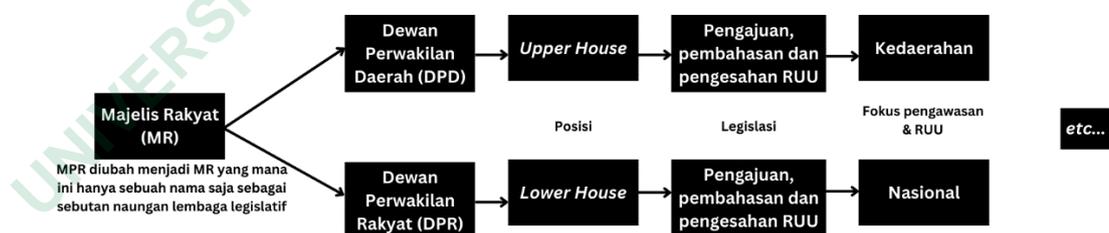
KONGRES AMERIKA SERIKAT		
<i>SENATE</i>	ASPEK	<i>HOUSE OF REPRESENTATIVE</i>
Kamar tertinggi Kongres	Kedudukan	Kamar rendah Kongres
100 Senator yang terdiri dari 2 orang per negara bagian	Jumlah Anggota	435 anggota berdasarkan populasi setiap negara bagian
6 tahun, dengan pemilihan sepertiga setiap 2 tahun	Masa Jabatan	2 tahun, dengan pemilihan seluruh anggota setiap 2 tahun
Wakil Presiden sebagai Presiden <i>Senate</i> atau Pemimpin Mayoritas	Kepemimpinan	<i>Speaker of the House</i> yang dipilih oleh anggota
Membahas dan mengesahkan RUU bersama dengan HoR	Fungsi Legislasi	Membahas dan mengesahkan RUU bersama dengan Senat
Melakukan pengawasan kepada eksekutif dan juga lembaga lainnya	Fungsi Pengawasan	Melakukan pengawasan kepada eksekutif dan juga lembaga lainnya
<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan ratifikasi perjanjian 	Wewenang Khusus	<ul style="list-style-type: none"> • Memulai semuanya pembahasan yang

¹²⁴ Sumber: Data Sekunder, diolah oleh Penulis, 2024.

KONGRES AMERIKA SERIKAT		
<i>SENATE</i>	ASPEK	<i>HOUSE OF REPRESENTATIVE</i>
<p>internasional dengan 2/3 suara;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengonfirmasi penunjukan pejabat tinggi oleh Presiden. Ini merupakan hak konfirmasi; • Melakukan pemakzulan pejabat tinggi; dan • Memilih Wakil Presiden jika tidak ada kandidat yang mencapai mayoritas <i>Electoral Collage</i>. 		<p>mengenai tentang Pajak dan Anggaran;</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Impeachment</i>; dan • Memilih Presiden jika tidak ada kandidat yang mencapai mayoritas <i>Electoral Collage</i>.
<p>RUU bisa dimulai dari <i>Senate</i> atau HoR, dengan catatan harus disetujui oleh kedua kamar</p>	Proses Legislasi	<p>RUU bisa dimulai dari HoR atau <i>Senate</i>, dengan catatan harus disetujui oleh kedua kamar</p>

KONGRES AMERIKA SERIKAT		
<i>SENATE</i>	ASPEK	<i>HOUSE OF REPRESENTATIVE</i>
Mengkaji dan mengesahkan anggaran yang diajukan oleh HoR	Partisipasi dalam Anggaran	Memulai proses penyusunan anggaran dan pajak
Memberikan nasihat dan persetujuan terhadap penunjukan duta besar dan pejabat tinggi lainnya	Fungsi Eksekutif dan Diplomatik	-

Berdasarkan rujukan dari sistem Kongres di Amerika Serikat, penulis kemudian merumuskan konsep ideal untuk lembaga Legislatif di Indonesia, yaitu sebagai berikut:



Gambar 4.1. Bagan usulan konsep

Gambaran yang penulis usul akan menonjolkan konsep parlemen bikameral serta menghilangkan ambiguitas antara *bicameral* atau *tricameral*. Posisi yang ditempatkan juga untuk DPD dan DPR sesuai dengan teori dan rujukan implementasi *strong bicameralism* yang telah

berjalan lama serta berhasil diimplementasikan, yaitu Kongres di Amerika Serikat. Persebaran wilayah yang begitu luas serta ketatanegaraan desentralisasi di Indonesia memiliki kemiripan dengan sistem negara federal di Amerika Serikat, hanya saja Indonesia tidak menganut adanya negara bagian akan tetapi konsep desentralisasi yang diimplementasikan memberikan kemandirian kepada daerah-daerah, hal ini serupa dengan konsep negara bagian. Tentunya konsep yang penulis usul belum sempurna dalam pembahasannya, karena fokus isu yang diangkat berbeda, penelitian penulis ini bisa dijadikan rujukan untuk penelitian kedepannya yang akan membahas mengenai konsep ideal lembaga legislatif di Indonesia.

Selanjutnya, perlu diingat bahwa tujuan dari gagasan parlemen *bicameral* adalah untuk memenuhi kebutuhan daerah. Ada banyak alasan mengapa DPD sebagai lembaga perwakilan saat ini tidak efektif dalam melakukan tugasnya, yaitu: 1. Ada kesalahpahaman tentang cara penerapan konsep *bicameral*; 2. Keterbatasan wewenang yang dimiliki DPD, yang mana hanya terkait dengan Undang-Undang dan kedaerahan yang terbatas; 3. DPD diciptakan untuk pencegahan hegemoni lembaga eksekutif. Akan tetapi, dikarenakan DPR memiliki banyak kekuasaan di parlemen, perimbangan kekuasaan menjadi tidak efektif oleh keduanya.

Sebagian atau seluruh RUU dalam sistem *bicameral* harus dibahas dan disetujui oleh kedua lembaga perwakilan.¹²⁵ Meskipun metodenya

¹²⁵ Bukhari Yasin, *Op.cit*, 358.

berbeda, sistem *bicameral* memiliki dasar yang hampir sama.¹²⁶ DPR menjalankan tugasnya untuk konstituennya nasional. Sedangkan DPD untuk konstituennya di daerah pada tingkat nasional (seperti gambaran konsep ideal). Pada dasarnya setiap RUU yang dibuat DPR oleh DPD dapat menolaknya (memveto), kewenangan demikian berhak dimiliki DPD. Namun, dikarenakan DPD tidak memiliki cukup kekuasaan dalam bidang legislasi secara konstitusional, pada penerapan sistem *bicameral* di Indonesia yang terakomodasi dalam amandemen ketiga dan keempat. Hal ini kemudian mengakibatkan susunan dan kedudukan DPR dan DPD tidak setara seperti sistem *bicameral* murni. Kelemahan tersebut diperkuat melalui Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945, setiap RUU harus dibahas bersama DPR dan Presiden.¹²⁷

DPD dan DPR adalah lembaga perwakilan rakyat yang melaksanakan fungsi legislasi atau pembentukan Undang-Undang. Pembentukan tersebut dalam satu naungan yang sama, karena menganut sistem *bicameral*. Oleh karena itu, MPR tetap ada sebagai nama antara DPR dan DPD, yang penulis usulkan menjadi Majelis Rakyat (MR). DPR dan DPD mewakili masyarakat dari berbagai spektrum. Pada konteks kedaerah diisi oleh DPD yang berfokus pada kepentingan daerah. DPR mewakili rakyat dalam skala umum atau nasional yang berfokus pada

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Priyatmoko, "Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya". Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion kerjasama dengan Setjen MPR RI dengan UNDP-UNIBRAW di Unibraw Malang, 26 Maret 2003.

kepentingan nasional. Ada perbedaan dalam prosedur dan mekanisme pemilihan antara kedua kelompok ini.

Ada beberapa alasan mengapa kamar kedua dibentuk dalam struktur parlemen negara di seluruh dunia, terutama di Indonesia. C.F. Strong menyatakan bahwa di negara-negara dengan lebih dari satu lembaga legislatif dibuat untuk memberikan perwakilan kepada kelompok yang belum memiliki perwakilan di kamar pertama, atau merasa tidak terwakili pada kamar pertama.¹²⁸ Demikianlah diperlukannya keseimbangan dalam parlemen, bukan hanya menghidupkan *check and balance* antara legislatif dan eksekutif, akan tetapi di dalam parlemen juga dibutuhkan. Dalam konsep sistem parlemen perwakilan, baik satu kamar (*unicameral*), dua kamar (*bicameral*), maupun banyak kamar (*multicameral*), setiap kamar harus memiliki kewenangan yang jelas (*original power*) dan posisi yang kuat.¹²⁹

¹²⁸ C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms* (London: Sidwick & Jackson, 1963), 195–196.

¹²⁹ Firman Manan, “Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia,” *Jurnal Ilmu Pemerintahan CosmoGov* 1, No.1 (2015): 54, diakses tanggal 27 Juni 2024, <https://jurnal.unpad.ac.id/cosmogov/article/view/11860>.

