

PERANAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh :

Abunawar Basyeban, SH

(Dosen Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya)

Abstrak DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Kedudukan DPD dalam struktur kelembagaan RI sangat lemah. Secara Implisit, kedudukan DPD berada di bawah Presiden dan DPR. Dalam amandemen ketiga UUD masih mengebiri kewenangan DPD. Begitu juga dalam beberapa undang-undang (UU) turunannya seperti UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk). Baik dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD dan Pasal 42 maupun pasal 43 UU Susduk, menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya ikut, membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah dan memberikan pertimbangan kepada DPR saat DPR melaksanakan wewenang. Melihat kekuatan dan wewenang DPD yang terbatas dan tidak setara dengan DPR maka akan lebih tepat menyebut sistem perwakilan Indonesia adalah *too soft bikameralism*. Secara operasional, format dan ruang politik DPD diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam UU tersebut secara eksplisit dikatakan bahwa fungsi DPD hanya sebatas mengajukan usulan, ikut dalam pembahasan, pemberian pertimbangan dan pengawasan terhadap UU tertentu (pasal 41). Tidak ada fungsi dan wewenang DPD yang dapat memutuskan, menyetujui atau menolak suatu UU. Dengan ruang konstitusi yang demikian sempit, DPD sulit diharapkan memaksimalkan mandat dari daerah dalam waktu cepat. DPD dimasa yang akan datang harus mendapatkan fungsi dan peran yang utuh sebagai lembaga perwakilan rakyat sebagaimana halnya DPR. Dengan begitu, DPD juga memiliki wewenang legislasi, pengawasan dan anggaran dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa sesuai dengan karakteristik masing-masing dewan dan untuk mengatasi kebuntuan politik yang mungkin terjadi. DPD sudah selayaknya diberi wewenang yang sama dengan DPR sehingga apa yang diperjuangkan oleh anggota DPD guna kepentingan rakyat dapat dimaksimalkan.

Keyword : Peran DPD, Sistem Ketatanegaraan

A. Pendahuluan

Perubahan ketiga yang dilakukan terhadap UUD 1945 dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ke-7 tanggal 2 Nopember 2001, ditandai masuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai Lembaga Negara. Ada dua alasan utama lahirnya DPD ini. *Pertama*, kebutuhan untuk mengartikulasikan aspirasi masyarakat daerah secara struktural. Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah mengakomodir aspirasi daerah sekaligus memberi

peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan langsung dengan daerah. Adanya badan khusus yang mempresentasikan wilayah-wilayah, diharapkan mampu mengakomodasi kepentingan masyarakat di daerah melalui institusi formal ditingkat nasional, sedangkan alasan *kedua*, memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan demokrasi melalui mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan.

Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah ditingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peranan daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dalam pengelolaan negara, tentunya sesuai dengan ruang lingkup sebagai lembaga legislatif.

Keberadaan DPD melahirkan suatu konsep ketatanegaraan baru di Indonesia, dari parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar, menjadi parlemen yang memiliki dua kamar, walaupun konsep bikameralismenya masih dipertanyakan karena ketidakseimbangan wewenang antara DPR dan DPD serta masih adanya MPR yang permanen. Keberadaan sistem bikameral pada lembaga perwakilan rakyat diharapkan semakin meningkatkan kualitas fungsi legislasi dan pengawasan.

Untuk memahami peranan Dewan Perwakilan Daerah dan fungsinya, tidak dapat dilepaskan dari proses perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahapan, yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, dan perubahan yang keempat tahun 2002. Meskipun ternyata perubahan UUD 1945 telah mengubah banyak ketentuan-ketentuan UUD 1945 aslinya, sehingga ada pendapat yang menyatakan bahwa perubahan UUD 1945 bukanlah sekedar perubahan tetapi penggantian UUD. Namun demikian, sebagai kenyataan pula bahwa hasil perubahan UUD 1945 yang asli pada substansi atau kelembagaannya.¹

Lahirnya DPD juga terkait dengan struktur serta kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebagaimana diatur oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Unsur utusan daerah² dalam susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan

¹. Harjono "*Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembuatan Undang-Undang*". Jurnal Legislasi Indonesia Vol 2 No. 3. Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI. Jakarta. 2005. hlm. 7.

². Selama ini pengisian Utusan Daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui pengangkatan.

Rakyat sebelum amandemen UUD 1945 merupakan embrio Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah lebih terkait dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memerlukan unsur daerah disamping unsur anggota DPR. Demokratisasi di tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menghasilkan perubahan terhadap tata cara pengisian keanggotaan dari unsur utusan daerah, yaitu dari sistem pengangkatan berubah menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.

Perubahan tersebut sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) amandemen UUD yang berbunyi : "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Ketentuan ini jelas dimaksudkan untuk mengganti tata cara yang berlaku sebelumnya dimana pengisian anggota MPR dari unsur utusan daerah dilakukan dengan cara pengangkatan yang dianggap tidak demokratis, sedangkan unsur utusan golongan yang semula menjadi unsur keanggotaan MPR tidak lagi dipertahankan keberadaannya dalam perubahan UUD 1945.³ Melalui perubahan tersebut tidak saja menghilangkan unsur utusan daerah dan utusan golongan dalam keanggotaan MPR dan tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, tetapi juga dibentuknya sebuah lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang dapat membahayakan keutuhan Wilayah Negara dan Persatuan Nasional. Lahimnya tuntutan-tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Sementara itu, keberadaan unsur utusan daerah dalam keanggotaan MPR selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945) ternyata tidak memberi makna yang signifikan dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh daerah, sehingga tidaklah mengherankan apabila keberadaan DPD telah membangkitkan harapan masyarakat didaerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan ditingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan bahkan berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat diseluruh tanah air. Bahwa DPD akan menjamin kepentingan

³. Harjono, *Op-cit.* hlm. 8.

daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan nasional dan kepentingan daerah tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan.

Untuk membangun peran DPD yang seyogyanya itu tidak ada cara lain, kecuali mengamandemen UUD 1945, khususnya yang menyangkut kewenangan DPD sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 22D UUD 1945. Kewenangan yang lebih besar yang sedang diperjuangkan pada hakikatnya memiliki makna, *Pertama*, penegasan sistem dua kamar (bikameral) dalam parlemen; *kedua*, merupakan konsekuensi dari penegasan demokrasi ke daerah melalui desentralisasi kekuasaan. Pada tahap awal tentu saja anggota DPD harus bekerja sesuai dengan koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dibidang legislasi, DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang bidang tertentu. DPD juga memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Sesungguhnya, dengan diadopsinya lembaga negara seperti DPD diharapkan dapat menjembatani hubungan pusat-daerah. Bentuk negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, yang dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi dalam kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota tersebut mempunyai pemerintah daerah (Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 Jo Pasal 18 ayat (1) UUD 1945).

Sebagai sebuah lembaga Negara baru, keberadaan DPD perlu dimasyarakatkan, baik mengenai tugas, fungsi dan wewenangnya agar masyarakat dapat memahami peranan DPD dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah di tingkat nasional. Untuk meneliti dan membahas lebih lanjut mengenai DPD ini, maka penulis mencoba untuk menyajikan dan memaparkan dua persoalan pokok yaitu : *pertama*; kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, *kedua*; fungsi dan wewenang DPD sebagai Lembaga Negara menurut sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UU No. 22 Tahun 2003 dalam uraian berikut.

B. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah

Gagasan perwakilan politik berbasis daerah sesungguhnya bukan suatu yang baru. Jauh di separuh abad silam, tepatnya diantara tahun 1949-1950, gagasan itu bahkan mewujud dalam lembaga dan praktik politik yang nyata, lewat kehadiran senat yang merupakan salah satu kamar parlemen disamping DPR sebagai kamar lainnya. Sampai suatu batas tertentu, jejak gagasan serupa

juga bisa kita lihat melalui keberadaan unsur utusan daerah baik dalam Komite Nasional Pusat (KNP) 1945-1949 sebagai lembaga parlemen pertama kita dimana sebagian kecil anggotanya dipilih dari daerah maupun komposisi keanggotaan MPR yang bertahan selama beberapa dekade kemudian, sampai akhirnya diganti dengan pembentukan DPD saat ini.⁴

Dalam bagian pengantar ini, tekanan perhatian pokok diberikan kepada keberadaan senat karena komparabilitasnya dengan DPD saat ini lebih dekat dengan ciri unsur daerah baik dalam KNP maupun MPR. Hal ini tidak saja ditandai oleh karakter gagasan perwakilan keduanya lebih mirip, tetapi juga motif dan dasar kelembagaan pembentukan yang sama-sama mengarah kepada sistem parlemen bikameral. Selain itu, seperti yang akan ditunjuk pada uraian selanjutnya, arsitektur kewenangan dan fungsi yang diemban oleh senat masa lalu tersebut dengan DPD sekarang ini tak jauh berbeda.⁵

Hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda, Republik Indonesia dan perwakilan-perwakilan negara bentukan Belanda (BFO) membawa implikasi besar pada perubahan ketatanegaraan kita. Poin yang terkait dengan tema bab ini adalah ihwal dari perubahan bentuk negara dari bentuk unitaris/kesatuan kepada federal/serikat dan pergantian konstitusi dari UUD 1945 menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS). Secara resmi, perubahan bentuk negara ini terjadi pada tanggal 15 Desember 1950 ketika sidang pleno KNP menyetujui rancangan konstitusi RIS disahkan pada hari yang sama oleh Presiden Soekarno menjadi UU No. 11 Tahun 1949.⁶ Dengan terbentuknya negara RIS dan disahkannya Konstitusi RIS, susunan pemerintahan dan lembaga-lembaga negara mengalami perubahan pula. Sementara itu, untuk waktu beberapa bulan terjadi kevakuman/kekosongan pada lembaga perwakilan rakyat. Baru pada tanggal 15 Februari 1950 sebuah badan perwakilan rakyat terbentuk, tidak lagi bernama KNP (yang hanya digunakan oleh negara bagian RI) tetapi untuk pertama kalinya dalam sejarah

⁴. Robert Edi Jaweng, dkk. *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Cetakan I. PT. Narajita Dinamika. 2005. hlm 61

⁵. *Ibid.* hlm 62

⁶. Naskah konstitusi RIS sebagai sumber penulisan ini diambil dari "*Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*", yang disusun menurut sistem Engelbrecht, Redaksi PT Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, hlm 5-31 sebagaimana dikutip oleh Adnan Buyung Nasution, "*Aspirasi Pemerintah Konstitusional di Indonesia : Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*", Pustaka Utama Grafiti, Jakarta 1995, Lampiran 6 "Konstitusi Republik Indonesia Serikat", hlm 485-517.

memakai nama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RIS) dengan jumlah anggota sebanyak 146 orang.⁷ Dalam waktu hampir bersamaan, kamar lain di lembaga perwakilan RIS juga terbentuk, yang berdasarkan konstitusi diberi nama Senat RIS. Untuk pertama kalinya, sebuah “*parlemen bikameral*” pun dibentuk.

Nagara RIS berumur pendek, demikian pula konstitusi RIS yang menjadi dasar konstitusional keberadaannya. Sejak Maret 1950, satu persatu negara bagian yang terbentuk sebagai formula kompromi dengan Kerajaan Belanda yang menyatakan niatnya bergabung dengan wadah kesatuan, dengan Undang-Undang No. 11 tahun 1950 (UU No. 11/1950) dibuat untuk mengatur tata cara perubahan bentuk negara tersebut. Bersamaan itu, DPR dan senat RIS membahas penggantian UUD dan pada tanggal 14 Agustus 1950 hasilnya disahkan sebagai Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang perubahan konstitusi RIS (UU No. 7/1950) menjadi UUD Sementara. Tanggal 17 Agustus 1950 Negara Kesatuan RI dan UUDS 1950 berlaku secara resmi.⁸

Sesungguhnya, tidak ada yang bisa diambil dari pemberlakuan bentuk negara dan konstitusi baru ini sebagai unit dari perbandingan dengan DPD dewasa ini. Negara kesatuan tersebut tidak mengakomodasi gagasan perwakilan daerah, sementara parlemen yang terbentuk juga bukan bikameral. Baik parlemen sebelum (periode 1950-1956) maupun sesudah pemilu 1955 (Periode 1956-1959) menggunakan sistem perwakilan unikameral dimana DPR(S) menjadi satu-satunya kamar yang ada. Meski dari hasil Pemilu lahir suatu lembaga negara yang bernama Konstituante, fungsinya hanyalah untuk membentuk suatu UUD baru sebagai pengganti UUDS 1950 secara formal (berdasar ketentuan UUDS 1950) memang tidak disebut sebagai lembaga parlemen. UU No. 16/1969 (Tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD), yang merupakan undang-undang yang baru bagi persiapan kelahiran MPR, DPR dan DPRD hasil pemilu 1971, memasukkan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I sebagai salah satu anggota yang dipilih oleh DPRD Tingkat I sebagai utusan daerah (penjelasan Pasal 8 Ayat (2)). Ketentuan ini amat janggal setidaknya

⁷Jumlah ini kemudian berkurang, yakni hanya tersisa 120 orang yang mengikat sumpah resmi sebagai anggota DPR RIS di depan kepala Negara (Presiden) pada tanggal 17 Februari 1950. Uraian mengenai hal ini lihat Aminy, *op.cit.* hlm 66-

⁸A.M Fatwa, “*Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi: Jejak Langkah Parlemen Indonesia Periode 1999-2004*”, Rajawali Press, Jakarta, 2004, hlm 11-12 dan 41-46; Gie, *Op.cit.*, hlm 191-197, dan mengenai UUDS 1950 Diambil dari Soerjanatamihardja dan Nasution “*Perundang-undangan : Nasional Tahun 1950*”, Van Drop & Co, Jakarta, 1952, hlm 340-371 sebagaimana dikutip Nasution, *Op.cit.* hlm 521-551.67

dalam dua hal. Pertama, adanya unsur eksekutif dalam MPRS melanggar konstitusi dan asas *checks and balances* dalam praktik politik demokrasi; dan yang kedua, rumusan dipilih oleh DPRD adalah suatu yang tidak tepat. Logika pemilihan mensyaratkan adanya kebebasan dan pilihan alternatif bagi yang memilih (DPRD), tetapi dalam kasus ini hal tersebut jelas tidak tersedia. Keberadaan Gubernur dalam unsur utusan daerah di MPR semata-mata karena jabatan (*ex officio*), dan tidak ada kaitannya dengan hasil pemilihan oleh DPRD tingkat I.⁹

Selain pemilu dipercepat, pintu masuk lain yang dianggap untuk memulai agenda pembaharuan ketatanegaraan dan politik adalah opsi amandemen (perubahan) UUD 1945. Dibandingkan dengan opsi pemilu dipercepat, opsi perubahan konstitusi ini pada mulanya terasa muskil karena selama berpuluh-puluh tahun UUD 1945 menjadi dokumen sakral yang *by design* (melalui berbagai produk hukum) diharamkan perubahannya. Bahkan MPR sendiri, yang secara konstitusional berwenang dan memang tugas untuk membuat suatu Undang-Undang Dasar, membentengi supaya pensakralan tersebut seperti terlihat dalam Ketetapan MPR No. I/MPR/1978 tentang Tata Tertib MPR, Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang secara organik dijabarkan pada tingkat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lewat UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.¹⁰

Seiring dengan runtuhnya sistem kekuasaan otokratik Soeharto pada tahun 1998, segenap benteng kesakralan tersebut terdelegitimasi dan tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi agenda prioritas dan mutlak. Dalam Sidang Istimewa MPR bulan November 1998, MPR membuka pintu perubahan Konstitusi dengan menetapkan Tap MPR No. VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum (yang secara otomatis menganulir UU No. 5 Tahun 1985 sebagai Undang-Undang organiknya). Dengan demikian, kehendak untuk merubah UUD 1945 kembali dengan menggunakan mekanisme yang disediakan UUD 1945 sendiri, yang dalam praktiknya memudahkan proses pengerjaannya.¹¹

⁹. Kejanggalaan ini kemudian diperkuat oleh Surat Keputusan Presiden No. 83/M Tahun 1972 yang menetapkan jumlah keseluruhan anggota Utusan Daerah dalam MPR 1972-1977 sebanyak 132 orang, yang diantara lain terdiri dari Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I, Panglima Kodam dan Komando Korem.

¹⁰. Robert Endi Jaweng, dkk. *Op.cit.* hlm. 84

¹¹. *Ibid.* hlm 85.

Majelis Permusyawaratan Rakyat periode 1999-2004 menindak lanjuti agenda perubahan UUD 1945 atas dasar konsensus tujuan dan batasan tertentu. Ada pun tujuannya adalah :

1. penyempurnaan peraturan dasar bagi jaminan kedaulatan rakyat dan perluasan partisipasi rakyat ;
2. penyempurnaan aturan dasar bagi jaminan dan perlindungan hak asasi manusia;
3. penyempurnaan aturan bagi penyelenggaraan anggaran secara demokratis;
4. penyempurnaan aturan dasar guna menjamin penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara; dan
5. penyempurnaan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan dewasa ini dan mengakomodasi kecenderungan di waktu yang akan datang.

Sedangkan batasannya adalah :

1. tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. tetap mempertahankan Negara Kesatuan RI;
3. mempertegas sistem pemerintahan presidensiil;
4. penghilangan penjelasan UUD 1945 dan memasukkan substansi yang penting dalam Pasal-Pasal UUD 1945;
5. perubahan dilakukan secara adendum, yakni dengan tetap mempertahankan naskah asli UUD 1945 dan naskah perubahan melekat pada naskah asli.¹²

Ihwal perubahan UUD 1945 yang terkait dengan klausul pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun konteks keterkaitannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan keberadaannya dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang baru, secara khusus diuraikan berikut ini. Namun fokus uraiannya lebih menyangkut konteks kelahiran dan proses pembahasan/pembentukannya di MPR, sementara hasil jadinya sebagaimana yang terlihat dalam UUD 1945 baru maupun jabaran pengaturannya dalam berbagai peraturan Undang-Undang yang lebih rendah akan mendapat ruang pada sub bab berikutnya.

Sebagaimana yang disinggung di atas, dasar konstitutional kelahiran DPD merupakan hasil dari perubahan tahap ketiga UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR bulan November 2001. Sumber-sumber formal sebagai bahan penelusuran atas konteks kelahiran dan proses pembahasan disini adalah draft rancangan yang dipersiapkan panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR dan sumbangan pemikiran Tim Ahli yang dibentuk PAH I BP MPR dalam mempersiapkan

¹². *Ibid.*

Rancangan Perubahan UUD 1945. Sementara dari unsur masyarakat, risalah kajian, proposal advokasi atau materi-materi kampanye baik di kalangan kampus maupun lembaga swadaya masyarakat merupakan sumber pembanding yang tak kalah penting dan memiliki kontribusi tertentu bagi hasil perubahan konstitusi.¹³

C. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Satu diantara perubahan penting setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 adalah perubahan pada Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan : "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang". Dengan perubahan tersebut bukan saja berarti tidak ada lagi Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam keanggotaan MPR, serta tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, tetapi juga dibentuknya sebuah lembaga negara baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Kehadiran DPD sebagai lembaga perwakilan dengan sistem distrik adalah fenomena baru dalam proses demokratisasi di Indonesia yang acap kali dipertanyakan orang. Apakah Lembaga baru ini berperan penting sebagai lembaga perwakilan bagi rakyat pemilih didaerah yang diwakilinya? Apakah DPD sebagai pengganti utusan (plus beberapa kewenangan) dalam sistem UUD 1945 yang lama (asli) atau status kedudukannya seperti senat dalam sistem KRIS 1949 dengan pengurangan kewenangan.¹⁴

DPD adalah lembaga legislatif yang baru dibentuk setelah amandemen UUD 1945. Dasar pembentukannya adalah perubahan ketiga UUD 1945, posisi DPD ini diatur lebih lanjut dalam konteksnya sebagai bagian dari MPR.¹⁵ Gagasan dasar pembentukan lembaga ini adalah keinginan untuk lebih mengakomodir aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal

¹³. *Ibid.* hlm. 88.

¹⁴. H. Machmud Aziz. "Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang". Jurnal Legislasi Indonesia Vol.2 No.3. Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI. Jakarta. 2005. hlm 23.

¹⁵. T.A. Legowo. M, dkk. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Cetakan I. FORMAPPI. Jakarta. hlm 132.

terutama berkaitan langsung dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari keinginan bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah menyebabkan ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai ketinggian membahayakan keutuhan wilayah negara kesatuan dan persatuan nasional. Munculnya tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikasi nyata ketidakpuasan itu. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat selama ini ternyata tidak mempunyai peran *signifikan* dalam proses pengambilan keputusan politik yang manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh daerah.¹⁶

Pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal utama yaitu; *pertama*, adanya tuntutan demokrasi, bahwa pengisian anggota Lembaga Negara senantiasa mengikutsertakan rakyat pemilih, sehingga keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR yang semula ditunjuk oleh pemerintah digantikan oleh DPD. *Kedua*, pembentukan DPD juga terkait dengan semakin maraknya tuntutan otonomi daerah, yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan *separatisme*, sehingga DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.¹⁷

Keberadaan DPD melahirkan suatu konsep ketatanegaraan baru di Indonesia, dari parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar menjadi parlemen yang memiliki dua kamar, walaupun konsep bikameralisme masih dipertanyakan karena ketidakseimbangan wewenang antara DPR dan DPD serta masih adanya MPR yang permanen. DPD seolah-olah masih menjadi subordinasi DPR. Padahal, sejatinya tidak demikian. Keduanya memiliki kedudukan yang sama dan setara. Kedudukannya sebagai Lembaga Negara, tidak lebih tinggi dan tidak ada yang lebih rendah. Cuma kewenangan DPD tidak sebesar DPR.

Secara implisit, kedudukan DPD dibawah DPR dan Presiden. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan : Otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelola sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D

¹⁶. I Dewa Gede Palguna. "*Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatnegeraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jendral MPR. Jakarta. 2004. hlm 61.

¹⁷. Sri Seomanrti Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdan. *Perihal Dewan Perwakilan Daerah dalam Presfektif Ketatnegeraan*. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Sekretariat Jendral MPR. Jakarta. 2004. hlm 32

ayat (1). DPD ikut membahas sejumlah RUU, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2). DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat 3). Jika dibandingkan dengan Negara Amerika, DPD “*dapat*” disamakan dengan senat. Para senator merupakan wakil negara bagian. Memang, senat dan DPD tidak persis sama. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara.

Dalam kaitannya dengan kedudukan (baca “*status*”) DPD dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945 adalah sebagai lembaga negara. Menurut UUD 1945 lembaga-lembaga negara meliputi : Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Lembaga-lembaga itulah yang menurut konstitusi dinamakan struktur (susunan) ketatanegaraan yang bersifat fundamental.¹⁸ Kedudukan DPD sebagai salah satu lembaga negara yang mempresentasikan kepentingan daerah, disamping itu DPD bersama-sama dengan DPR merupakan Sidang Gabungan (*joint Session*) dalam MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) perubahan Keempat UUD 1945.¹⁹

Bila dicermati ketentuan Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 rumusannya menggunakan kata-kata “*dapat*”, “*ikut*” dan penggunaan terminologi “*pertimbangan*”. Ketentuan tersebut membuktikan, bahwa kedudukan DPD dalam hubungan dengan pembuatan Undang-Undang masih sangat lemah, berbeda dengan penggunaan terminologi “*persetujuan*”.²⁰ DPD hanya memiliki kewenangan terbatas pada hal-hal menyangkut daerah dan bersifat pasif.²¹

¹⁸. Sri Seomantri Martosoewignjo. *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Sekretariat Jendral MPR. Jakarta. 2004. hlm 18

¹⁹. Sri Seomantri Martosoewignjo dan Moch. Isnaeni Ramdan. *Op.cit.* hlm 27

²⁰. Hajrianto Y. Tohari. *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Sekretariat Jendral MPR. Jakarta. 2004. hlm 59.

²¹. I Gede palguna. *Op. cit.* hlm 63.

D. Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam parlemen Indonesia, terlepas dari kuat atau lemahnya fungsi yang diemban oleh DPD, telah mampu memberikan kontribusi positif bagi kemajuan demokrasi di Indonesia. Sehingga apa pun kondisinya, secara prinsip DPD harus tetap dipertahankan dengan mendorong terjadinya penguatan peran lembaga tersebut. Tugas dan wewenang DPD yang terbatas adalah suatu realitas politik, namun realitas tersebut bukan sesuatu yang bersifat baku, melainkan masih mungkin dapat dilakukan perubahan yang sesuai dengan nafas demokrasi. Secara kelembagaan, ke depan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diharapkan dapat lebih berdaya. Jika kewenangan tidak dibatasi seperti sekarang, DPD akan bisa berperan lebih besar dalam sistem ketatanegaraan.

Fungsi dan wewenang DPD memang tidak banyak, karena otoritasnya hanya terbatas pada permasalahan-permasalahan menyangkut kepentingan daerah. Tugas dan tanggungjawab DPD tidak jauh dari persoalan "daerah", termasuk didalamnya hubungan antara pusat dan daerah, pemekaran daerah dan pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi daerah. Kalau selama ini akses pusat-daerah hanya terbuka dalam urusan pemerintahan, kini kehadiran DPD diharapkan mampu membuka akses komunikasi antara daerah dan pusat dalam hal legislasi.

Kedudukan (status) erat hubungannya dengan fungsi. Fungsi ditentukan oleh kedudukan sesuatu. Agar fungsi-fungsi tersebut berjalan, maka sesuatu tersebut diberi sejumlah wewenang. Sementara, kedudukan sesuatu ditentukan oleh dasar pikiran atau gagasan yang melandasi kelahiran atau keberadaannya.²²

Salah satu fungsi pokok DPD adalah fungsi legislasi yaitu pengajuan Rancangan Undang-Undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, mengelola sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.²³

Agar kepentingan daerah terwakili dan terartikulasi dengan baik, maka fungsi legislasi dalam mewujudkan otonomi daerah perlu ditekan dengan membentuk secara khusus komisi otonomi daerah dan komisi hubungan pusat dan daerah dalam kelengkapan struktur kelembagaan DPD. Komisi yang pertama merupakan wadah untuk menggodok artikulasi dan agregasi kepentingan daerah, sedangkan komisi yang kedua untuk merekonsiliasi konflik

²². I Dewa Gede Palguna. *Ibid.* Hlm 63.

²³. <http://www.google.co.id>. *Internasional IDEA-Fungsi dan wewenang DPD-RI*. Hari Kamis. Tanggal 29 Juni 2006.

kepentingan yang selalu muncul antara pusat dan daerah dalam berbagai hal yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah.²⁴

Fungsi pokok DPD yang kedua adalah pertimbangan kepada DPR-RI, dapat ikut membahas 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah yang diajukan baik oleh pemerintah maupun DPR. Pertimbangan lain adalah memberikan pertimbangan kepada DPR-RI atas rencana undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.²⁵

Dalam menjalankan fungsinya memberikan pertimbangan kepada DPR, sebaliknya tidak perlu soal RAPBN, pajak, pendidikan dan agama dan pemilihan anggota BPK, tetapi perlu juga mencakup soal budaya, adat istiadat, otonomi politik lokal dan pemilihan anggota badan-badan yang lain yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini penting agar kepentingan daerah yang bervariasi dapat terartikulasi dalam kebijakan nasional di daerah.²⁶

Fungsi pokok DPD yang ketiga adalah pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tentang otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan pembuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara.²⁷ Berkaitan dengan fungsi pengawasan atas jalannya pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah, perlu ditambahkan fungsi kontrol sehingga kepentingan daerah betul-betul tidak diabaikan oleh pusat.²⁸

²⁴. Bambang Trijono. *Mekanisme Kerja Internal Dewan Perwakilan Daerah*. Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Sekretariat Jendral MPR. Jakarta. 2004. hlm 97.

²⁵. *Ibid*

²⁶. Lambang Trijino. *Op.cit.* Hlm. 93.

²⁷. <http://www.google.com>. *Op.cit.*

²⁸. Bambang Trijono *Loc.cit.* hlm. 93.

Fungsi pokok keempat adalah fungsi anggaran. Fungsi ini terlihat dari diberikannya wewenang kepada DPD untuk mengajukan rancangan Undang-Undang tentang pertimbangan keuangan pusat-daerah, wewenang untuk memberikan pertimbangan-pertimbangan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta wewenang untuk dapat (ikut) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara itu.²⁹

Optimalisasi fungsi DPD secara kelembagaan mutlak dilakukan, karena ketentuan yang terdapat dalam pasal 22D UUD 1945 yang mengatur fungsi dan kewenangan DPD sebagai lembaga legislasi negara sangat terbatas, yaitu hanya mengusulkan serta membahas dan bukan pemutus. Keberadaan DPD secara kelembagaan selama ini sangat tergantung pada DPR, sehingga kedudukan DPD tidak mempunyai fungsi *check and balances*. DPD tidak memiliki wewenang untuk pembentukan undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden dan tidak mempunyai wewenang dalam menetapkan APBN. Bikameralisme yang dibentuk sangatlah semu, karena DPD hanya menjadi bentuk lain dari “Utusan Daerah” dengan wewenang yang sempit yaitu hanya untuk memberikan pertimbangan. Terlihat jelas bahwa sistem bikameralisme yang diterapkan tidaklah sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dipahami, yaitu fungsi parlemen yang dijalankan oleh dua kamar secara seimbang dalam hal legislasi maupun pengawasan.³⁰ Terkait dengan optimalisasi fungsi DPD, hal yang perlu dilakukan adalah mengamandemen UUD 1945 yaitu Pasal 22D dan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Hakekat DPD erat kaitannya dengan kepentingan daerah, maka fungsi-fungsi yang dimilikinya seperti fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi pertimbangan dikaitkan secara khusus dengan kepentingan daerah atau yang berkenaan dengan hal-hal yang mempunyai sangkut paut dengan kepentingan daerah. Melihat berbagai fungsi yang dimiliki oleh DPD tersebut para anggota harus dibagi habis dalam komisi-komisi. Pembentukan komisi-komisi dalam DPD harus disesuaikan dengan wewenang, tugas, dan fungsi DPD.³¹

²⁹. I Dewa Gede Palguna. *Op.cit.* hlm 65.

³⁰. M. Solly Lubis. *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Sekretariat Jendral MPR. Jakarta. 2004. hlm 48.

³¹. Sri Soemantri Martosoewignjo. *Op.cit.* hlm 20.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22D UUD 1945, kewenangan DPD dapat dibedakan dalam berbagai bidang, yaitu :³²

1. Bidang Legislasi (Pembentukan Undang-Undang)

Dalam bidang legislasi DPD mempunyai wewenang untuk mengajukan suatu rancangan undang-undang kepada DPR serta ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan :

- a. Otonomi Daerah
- b. Hubungan pusat dan daerah
- c. Pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah
- d. Pengelolaan sumber daya alam maupun sumber daya ekonomi
- e. Pertimbangan keuangan pusat dan daerah

Kewenangan DPD dalam melaksanakan fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang, diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Susduk No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUPPP), serta peraturan lainnya yang terkait.

Menurut pasal 41 sampai pasal 44 Susduk No. 22 Tahun 2003, kewenangan DPD sebagai pembentuk Undang-Undang hanya terbatas dalam pengajuan terhadap rancangan undang-undang yang ditetapkan dalam pasal 22 D UUD 1945 (perubahan). DPD tidak mempunyai wewenang dalam menentukan setuju atau tidak setuju, menolak atau menerima terhadap rancangan undang-undang dalam tahap pembahasan dan pemberian persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah.

Ketentuan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 pasal 17 ayat (1) dan (2) dan pasal 19 ayat (2) dan (3) yang mengatur tentang keterlibatan DPD, memperjelas bahwa kewenangan DPD tidak setara dengan DPR.

Cara mengajukan Rancangan Undang-Undang :

- o RUU diajukan kepada DPR, DPR akan mengundang DPD.
- o Dilakukan sebelum DPR membahas dengan Pemerintah. Ini berarti sebelum pembahasan Tingkat I atau sama dengan pengusulan dari Pemerintah atau proses usul inisiatif DPR. RUU usul DPD dipersamakan dengan RUU usul inisiatif DPR.

³²Maria Farida Indrati, S. *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Pembentukan Undang-undang*. Jurnal Legislasi Indonesia .Vol.2 No.3. Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Deperatemen Hukum dan HAM RI. Jakarta. 2005. hlm. 35.

- DPD menyampaikan Draft RUU, DPR akan memahasnya dengan DPD. Setelah itu, DPR akan memahasnya dengan Pemerintah, DPD tidak lagi diikuti sertakan.

Wewenang membahas Rancangan Undang-Undang :

- DPD akan diikuti sertakan oleh DPR untuk membahas bila DPR atau Pemerintah mengajukan RUU yang berkaitan dengan wilayah kerja DPD, yaitu : Otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam maupun sumber daya ekonomi, dan berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- DPD akan diundang oleh DPR untuk membahas pada awal pembahasan Tingkat I dengan Pemerintah pada saat penyampaian pendapat dari masing-masing lembaga (pasal 43 ayat (2) dan (3) UU Susduk).
- DPD hanya berkesempatan menyampaikan pandangannya secara resmi di tahap ini. Selanjutnya, pandangan DPD akan dijadikan pertimbangan bagi DPR dan Pemerintah dalam membahas RUU, tetapi DPD tidak diikuti sertakan lagi.

Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004, ada satu tahap penting dalam proses legislasi, yaitu proses perencanaan, yang dibuat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Namun, sekali lagi DPR luput memperhitungkan keberadaan DPD dalam proses perencanaan legislasi. Ketentuan dalam pasal 22D ayat (2) 1945 jo. Pasal 44 UU Susduk, akan melemahkan peran DPD dalam bidang legislasi, karena hanya diberi wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. justru di era otonomi sekarang ini masalah APBN, Pajak, Pendidikan dan Agama harus dibahas bersama dengan DPD karena bukan hanya menyangkut kepentingan politik negara tetapi juga kepentingan daerah. Kelemahan lainnya adalah DPD tidak mempunyai hak tolak terhadap suatu RUU, sehingga apabila pertimbangan DPD tidak digunakan oleh DPR, DPD tidak dapat berbuat apa-apa. Untuk itu sebaiknya DPD diberikan hak tolak terhadap suatu rancangan undang-undang (RUU).

2. Bidang Konsultasi (Pemberian Pertimbangan)

Dalam bidang konsultasi atau pemberian pertimbangan, DPD mempunyai kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Termasuk pula dalam fungsi konsultatif DPD berkaitan dengan wewenang untuk ikut memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Bidang konsultasi atau pemberian pertimbangan pada dasarnya berkaitan erat dengan bidang legislasi, sehingga bidang ini dapat disatukan dengan pembahasan bidang legislasi. Teknis pemberian pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis sebelum tahap pembahasan antara DPR dan Pemerintah, pertimbangan ini perlu disepakati internal di DPD. DPD perlu meminta DPR untuk melakukan penjelasan tertulis mengenai diterima atau ditolaknya pertimbangan tersebut, perlu ada kerangka waktu yang jelas untuk memberikan pertimbangan, perlu dilakukan rapat yang terbuka, kemudian pertimbangan tersebut menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan Pemerintah.

3. Bidang Kontrol (Pengawasan)

Dalam bidang kontrol (pengawasan), DPD mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai :

- o Otonomi Daerah
- o Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah
- o Hubungan antara pusat dan daerah
- o Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi
- o Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Menurut Reni Dwi Purnomowati dalam bukunya yang berjudul *"Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia"*. Yang dimaksud DPD dapat melakukan pengawasan sebagaimana ketentuan ini adalah sebagai berikut :

- o DPD menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.
- o DPD dapat meminta secara tertulis kepada Pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu.
- o DPD menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu.
- o DPD mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan *monitoring/pemantauan* atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Hasil pengawasan sebagaimana yang dimaksud disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Untuk melaksanakan fungsi pengawasan secara optimal DPD perlu menciptakan mekanisme pengawasan agar menghasilkan rekomendasi yang berkualitas. Ketentuan UU Susduk saja tidak akan dapat dengan sendirinya membuat pelaksanaan fungsi DPD menjadi optimal.

Jika dianalisis lebih teliti pokok-pokok kewenangan DPD yang diatur dalam Pasal 22D, hubungan kerja samanya dengan DPR, baik dalam kegiatan usul prakarsa maupun dalam pembahasan RUU, bahkan juga untuk mengajukan bahan pertimbangan kepada DPR, akhirnya dapat diketahui bahwa posisi *inequality*-lah yang ada antara DPD dan DPR. Dengan kata lain posisinya lebih *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR.

Meskipun DPD mempunyai hak prakarsa (inisiatif) untuk RUU, toh yang dominan untuk membuat *final political decision* adalah DPR. Demikian pula dalam pembahasan RUU dan juga atas pertimbangan RUU APBN dan RUU lainnya. Begitu pula posisinya mengenai kewenangan pengawasan bahkan juga kontrol terhadap pelaksanaan undang-undang yang bertalian dengan otonomi daerah sekalipun semua hasil pengawasan itu muara laporannya adalah DPR dan itupun hanya bernilai sebagai bahan pertimbangan DPR untuk ditindaklanjuti, dan tidak tegas pula dalam undang-undang itu pihak mana yang akan menindaklanjutinya.

Lemahnya DPD sebagai perwakilan daerah mengaburkan tujuan utama yang ingin diciptakan melalui sistem parlemen dua kamar (*bikameralisme*) didalam sistem legislatif kita. DPD hanya diberikan wewenang yang sempit yaitu hanya untuk memberikan pertimbangan. DPD seharusnya juga diberikan wewenang dalam proses pengambilan keputusan. Memang benar bahwa DPD mempunyai fungsi atau wewenang legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan. Tetapi ternyata wewenang DPD tersebut tidak mempunyai daya ikat. Dengan tidak adanya ketentuan daya ikat mengenai fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan dalam RUU menjadikan usaha meningkatkan representasi politik dengan pelembagaan DPD menjadi sia-sia belaka. Karena keterbatasan wewenang, fungsi dan tugas DPD yang relatif terbatas dari segi *volume*, maupun juga dari segi banyaknya persoalan-persoalan yang ditangani DPD memunculkan anggapan yang menyatakan bahwa DPD adalah setengah lembaga legislatif.

Secara kelembagaan, kedepan DPD diharapkan bisa lebih berdaya. Jika kewenangannya tidak dibatasi seperti sekarang, DPD akan berperan lebih besar dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karenanya, sejumlah perangkat perundang-undangan yang ada dan membatasi ruang gerak DPD perlu ditinjau kembali.

E. Penutup

Dari uraian ringkas di atas dapat dikemukakan beberapa catatan sebagai penutup pembahasan sebagai berikut :

1. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Kedudukan DPD dalam struktur kelembagaan RI sangat lemah. Secara Implisit, kedudukan DPD berada di bawah Presiden dan DPR.
2. Harus diakui bahwa, amandemen ketiga UUD masih mengebiri kewenangan DPD. Begitu juga dalam beberapa undang-undang (UU) turunannya seperti UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU Susduk). Baik dalam pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD dan Pasal 42 maupun pasal 43 UU Susduk, menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya ikut membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah dan memberikan pertimbangan kepada DPR saat DPR melaksanakan wewenang. Melihat kekuatan dan wewenang DPD yang terbatas dan tidak setara dengan DPR maka akan lebih tepat menyebut sistem perwakilan Indonesia adalah *too soft bikameralism*. Secara operasional, format dan ruang politik DPD diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunana dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dalam UU tersebut secara eksplisit dikatakan bahwa fungsi DPD hanya sebatas mengajukan usulan, ikut dalam pembahasan, pemberian pertimbangan dan pengawasan terhadap UU tertentu (pasal 41). Tidak ada fungsi dan wewenang DPD yang dapat memutuskan, menyetujui atau menolak suatu UU. Dengan ruang konstitusi yang demikian sempit, DPD sulit diharapkan memaksimalkan mandat dari daerah dalam waktu cepat.
3. DPD dimasa yang akan datang harus mendapatkan fungsi dan peran yang utuh sebagai lembaga perwakilan rakyat sebagaimana halnya DPR. Dengan begitu, DPD juga memiliki wewenang legislasi, pengawasan dan anggaran dengan mekanisme yang diatur sedemikian rupa sesuai dengan karakteristik masing-masing dewan dan untuk mengatasi kebuntuan politik yang mungkin terjadi. DPD sudah selayaknya diberi wewenang yang sama dengan DPR sehingga apa yang diperjuangkan oleh anggota DPD guna kepentingan rakyat dapat dimaksimalkan.