

BAB III

PEMBAHASAN

A. Persamaan dan Perbedaan Kewenangan Legislasi antara Senat Amerika Serikat dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Lembaga legislatif sebagai lembaga yang wajib ada dalam sistem pemerintahan dan bentuk negara apapun yang diterapkan di negara-negara dunia. Namun perkembangan yang terjadi yaitu mengenai bentuk kamar (*chamber*) yang diterapkan tiap-tiap negara kadangkala berbeda satu sama lain. Karakteristik bentuk kamar yang lazimnya yang dimiliki setiap negara ada 2 yaitu bentuk unikameral dan bikameral. Karakteristik bentuk unikameral dalam lembaga legislatif di negara dunia, majelis legislatif terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat. Sedangkan untuk model bentuk dua kamar atau bikameral pada hakikatnya mengidealkan adanya dua kamar di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari teori klasik Aristoteles dan Polybus yang berargumentasi, bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarki. Namun, pandangan mengenai bikameral ini dikemukakan pertama kali oleh Jeremy Betham. Dan bentuk parlemen dua kamar inilah yang banyak digunakan oleh negara modern saat ini.

Pembagian badan legislatif menjadi dua kamar yang berbeda telah menerima setidaknya empat pembenaran dasar dalam teori kelembagaan. *Pertama*, satu alasan untuk bikameralisme adalah representasi kepentingan yang berbeda di dua rumah. Minat ini awalnya berbasis kelas karena terinspirasi oleh contoh Inggris dari pemerintahan campuran, di mana *House of Lords* mewakili aristokrasi dan majelis rendah 'milik bersama'. Ide dasarnya adalah, bahwa kepentingan masing-masing estate hanya dapat

dilindungi oleh hak veto bersama kamar. Saat ini, gagasan untuk memesan satu kamar legislatif untuk bangsawan telah kehilangan legitimasi, tapi yang bertahan adalah ide menggunakan dua kamar untuk mengakomodasi kepentingan politik, ekonomi atau sosial yang berbeda dan, dengan demikian, untuk mempromosikan berlakunya undang-undang yang lebih besar konsensus sosial dan politik. *Kedua*, alasan lain untuk bikameralisme adalah kontribusinya terhadap pelestarian kebebasan dan hak individu oleh memperkuat sistem *check and balances*. Dengan pembagian badan legislatif menjadi dua kamar, kontrol atas kekuasaan eksekutif diduplikasi serta memberikan penyeimbang untuk menghindari tirani mayoritas atau 'Tirani majelis rendah'. *Ketiga*, dimasukkannya kamar kedua ke dalam desain konstitusional dianggap dapat meningkatkan kualitas undang-undang karena itu menciptakan sistem untuk memperbaiki kesalahan berdasarkan evaluasi berlebihan dari legislasi di dua badan legislatif yang berbeda *Terakhir*, dengan membuat proses persetujuan hukum menjadi lebih kompleks, bikameralisme juga memberikan stabilitas pada hasil legislatif. Akibatnya, bikameralisme memiliki dianggap sebagai solusi untuk masalah ketidakstabilan legislatif yang dihasilkan oleh perubahan personel, perubahan preferensi, dan perubahan hasil (Mariana Llanos And Detlef Nolte, 2003: 60).

Tulisan ini membahas tentang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Senat Amerika Serikat. Kedua negara yang menggunakan sistem bikameral dengan dua kamar. Jika melihat susunan dan kedudukan DPD, sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, maka kedudukan DPD tidak sejajar dengan DPR. DPD tidak sepenuhnya memegang kekuasaan legislasi, pengawasan, dan anggaran sebagaimana yang dimiliki DPR sebagai lembaga legislatif atau parlemen. Berbeda dengan Konstitusi Amerika membayangkan pemerintahan federal yang kuat berdasarkan konsep tersebut dari 'pemisahan kekuasaan'. Legislatif dibuat oleh artikel 1 bagian 1 dari konstitusi yang menyatakan bahwa semua kekuasaan legislatif yang diberikan akan diberikan pada Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari Senat dan *House of Representative*'. Selain pemberlakuan undang-undang, cabang

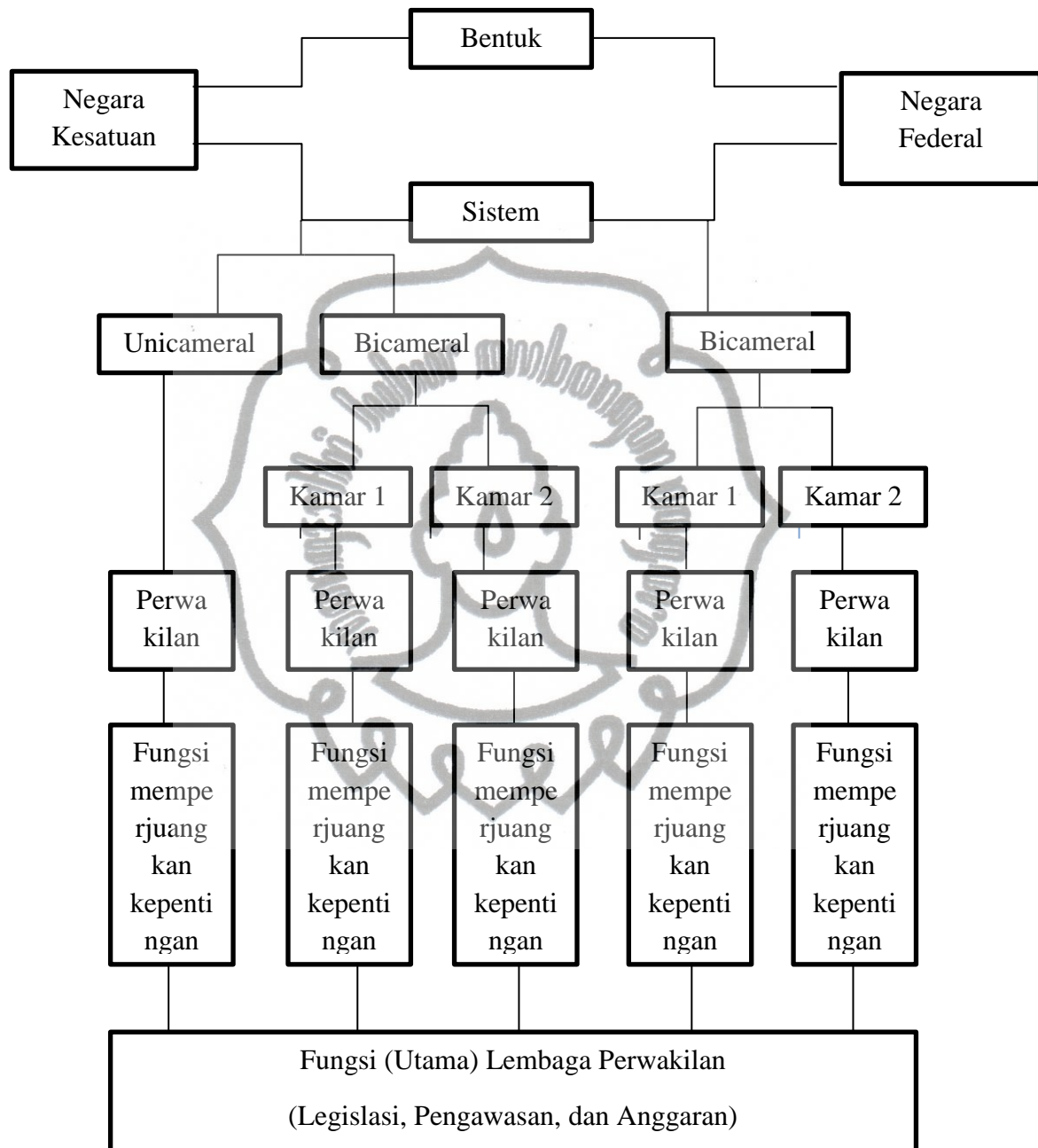
legislatif adalah dipercayakan dengan kekuasaan lain, terkait perjanjian dan nominasi. Misalnya, file Senat memiliki kekuatan nasihat dan persetujuan (Tahir Mahmood, 2015: 270).

Walaupun kedua negara memiliki bentuk negara yang berbeda, tetapi menurut Miriam Budiarjo, dapat dikatakan bahwa semua negara federal memakai sistem bikameral. Negara Kesatuan yang memakai sistem bikameral biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain (Miriam Budiarjo, 2003: 180).

Federalisme dan bikameralisme berjalan seiring, ada 63 negara bagian federal di dunia dan tidak satu pun dari mereka yang menentang prinsip bikameralisme. Mereka kamar federal semakin menjadi kamar populer. Begitu banyak, tren bikameralisme meningkat bahkan di antara negara-negara kesatuan karena konsentrasi otoritas legislatif dalam satu kamar dapat mengarah ke otokrasi konstitusional. Oleh karena itu, hindari pembuatan undang-undang yang terburu-buru dan untuk dimiliki beberapa pemeriksaan pada pemerintah kebutuhan kamar kedua semakin diakui. Parlemen di negara federal harus melakukannya di semua negara bagian federal memberikan representasi yang memadai bagi seluruh bangsa. Itulah mengapa negara federal memilih dua kamar, satu menyediakan perwakilan proporsional dan lainnya memberikan perwakilan yang sama untuk semua unit federasi (Tahir Mahmood, 2005: 270).

Dalil bahwa semua negara federal menggunakan sistem parlemen bikameral memang tidak sendirinya berarti bahwa suatu negara yang menganut sistem parlemen bikameral adalah negara federal, sebab banyak negara kesatuan yang menganut sistem bikameral. Jadi sistem parlemen tidak bergantung sepenuhnya kepada bentuk negara.

Gambar 1. Bikameralisme negara federal dan negara kesatuan



Sumber: (Mahmuzar, 2019: 17)

Berdasarkan bagan di atas terlihat bahwa; susunan negara mempengaruhi struktur lembaga perwakilan. Semua negara bersusun federal yang berpaha, demokratis memiliki lembaga perwakilan *bicameral*.

Selanjutnya, negara bersusun kesatuan yang berpaham demokratis, fleksibel dapat memilih satu di antara dua model lembaga perwakilan yang ada yakni; lembaga perwakilan *unicameral* atau *bicameral*. Lembaga perwakilan *unicameral* merupakan perwakilan politik semua rakyat yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat secara nasional. Selanjutnya, lembaga perwakilan *bicameral* terdiri dari dua kamar yang terpisahkan satu sama lain, kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat, bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat, sedangkan kamar kedua merupakan perwakilan fungsional/daerah/negara bagian. Bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan fungsional/daerah/negara bagian yang diwakilinya. Dengan demikian terlihat bahwa ketersediaan ruang bagi representasi daerah di lembaga perwakilan, termasuk bagi daerah-daerah pada negara bersusun kesatuan hanya pada lembaga perwakilan *bicameral*, khususnya di kamar kedua (Mahmuzar, 2019: 18).

1. Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Keberadaan DPD Republik Indonesia tidak terlepas dari pelbagai latar belakang persoalan lembaga perwakilan di Indonesia. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan sistem kelembagaan politik yang pas dan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Untuk menjelaskan soal ini tentunya tidak mudah. DPD RI baru berumur jagung, tetapi harapan atas perannya sangat besar. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat Indonesia semakin dalam dan beragam, sebagiannya muncul dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang belum harmonis. Atas dasar itulah DPD RI diusahakan lahir, sekalipun belum melalui proses penelitian yang lama dan proses penampungan aspirasi yang terukur.

Tujuan pembentukan DPD RI secara filosofis lebih didorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintah nasional dengan memberikan ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian daerah di sini

tentu bukanlah daerah perdaerah, melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk. (Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, 2007: 3-8).

Jika dirunut sejarahnya, lembaga perwakilan daerah di Indonesia sebenarnya telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Hanya saja persoalan utama yang selalu merubungi lembaga ini dari masa ke masa adalah tidak pernah hadirnya lembaga perwakilan daerah yang mampu menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah di tingkat nasional. Berbagai versi itu adalah (a) Bikameral versi 'Indonesia Berparlemen' pada konferensi GAPI 31 Januari 1941; (b) Urusan daerah *Founding fathers and Mothers*; (c) Versi Republik Indonesia Serikat; (d) Sejarah Utusan Daerah pada era Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi; serta (e) Sejarah Pembentukan DPD RI di era Reformasi yang terdiri dari (i) Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja-Majelis Permusyawaratan Rakyat 1999-2000; (ii) Amandemen UUD 1945; (iii) Pengesahan Dan Pelantikan DPD RI (Ahmad Rosidi, 2015: 284).

Meskipun DPD merupakan lembaga baru dalam sistem parlemen di era reformasi, tetapi lembaga ini cukup menarik perhatian. Daya tarik DPD karena karakteristiknya mewakili teritorial/daerah yang secara "sub-culture" berbeda-beda. Bahkan aspirasi dan kepentingannyapun berbeda. Namun, secara fenomenologis perbedaan itu suatu keragaman yang akan diangkat oleh DPD dalam posisinya sebagai kamar tersendiri dalam perjuangan parlemen. Untuk memperjuangkan aspirasi daerah secara nasional mungkin saja dilakukan oleh DPD. Hal ini disebabkan karena DPD memiliki otoritas atau wewenang yang dilindungi dan ditentukan oleh konstitusi.

Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar (UUD) 1945 mengatur tentang pendirian sekaligus kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai bagian dari lembaga perwakilan di Indonesia. Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut, seakan Indonesia mengadopsi struktur bikameral, dengan menjadikan DPR sebagai lembaga perwakilan yang berbasis nasional dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang berbasis

daerah provinsi. Selanjutnya, pemilihan umum pertama bagi anggota DPR dan DPD berdasarkan ketentuan tersebut dilakukan pada tahun 2004. Lembaga perwakilan di Indonesia berdasarkan Pemilu tahun 2004 mendudukkan 550 orang anggota DPR dan 128 anggota DPD, sedangkan pada periode 2009- 2014 anggota DPR berjumlah 560 orang dan anggota DPR sebanyak 132 orang.

Menelisik konsep sistem perwakilan, baik dalam sistem perwakilan satu kamar (unikameral), dua kamar (bikameral), maupun banyak kamar (multikameral), terdapat prasyarat bahwa kamar di dalam lembaga perwakilan yang dimaksud mempunyai kewenangan yang jelas (*original power*). Perbedaan di antara kamar-kamar yang ada di dalam lembaga perwakilan tersebut hanyalah pada besaran kewenangan yang dimiliki, yang pada umumnya lebih banyak pada kamar yang lebih rendah (*the lower house*) (Firman Manan, 2015: 54).

Badan legislatif pada awalnya semata-mata diarahkan sebagai badan pembentuk undang-undang, yang di berbagai negara dilekatkan pada badan perwakilan yang ada pada negara tersebut (misalnya Parliament di Inggris, *Congress* di AS, *Staten Generaal* di Belanda, dan MPR di Indonesia). Kekuasaan membentuk undang-undang (UU) diserahkan kepada badan tersebut karena badan legislatif dianggap sebagai representasi dari rakyat di suatu negara (Hall Kath, 2002: 6-9).

Mengacu prinsip pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan adalah proses yang dilakukan oleh sebuah lembaga negara atau organ pembentuk undang-undang (*legislative*) yang diberikan kewenangan oleh konstitusi. Proses ini dimulai dengan tahapan perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

Kekuasaan legislatif di Indonesia diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Lembaga ini diberikan kewenangan oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk menjalankan fungsi atau tugas legislasi sesuai yang diamanatkan undang-undang. Namun pada amandemen ketiga UUD NRI

Tahun 1945 memunculkan gagasan baru untuk melahirkan sebuah lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lahirnya DPD pasca amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 membuat lembaga ini menjadi lembaga baru yang diharapkan mempunyai peran penting dalam proses legislasi di Indonesia. Monopoli proses legislasi dalam satu kamar dapat dihindari dengan adanya kamar kedua. Oleh karena itu, lembaga legislatif dua kamar memungkinkan untuk mencegah pengesahan undang-undang yang cacat atau ceroboh. (Dahlan Thalib, 2002).

Sistem parlemen di Indonesia sedikit menarik apabila dilihat karena memiliki tiga lembaga yang mengisi parlemen sekaligus yaitu DPR, DPD dan MPR. DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*), DPD adalah perwakilan daerah (*regional representation*), sedangkan MPR adalah jelmaan keseluruhan rakyat baik dari segi politik dan segi daerah atau bisa dikatakan sebagai mini Indonesia.

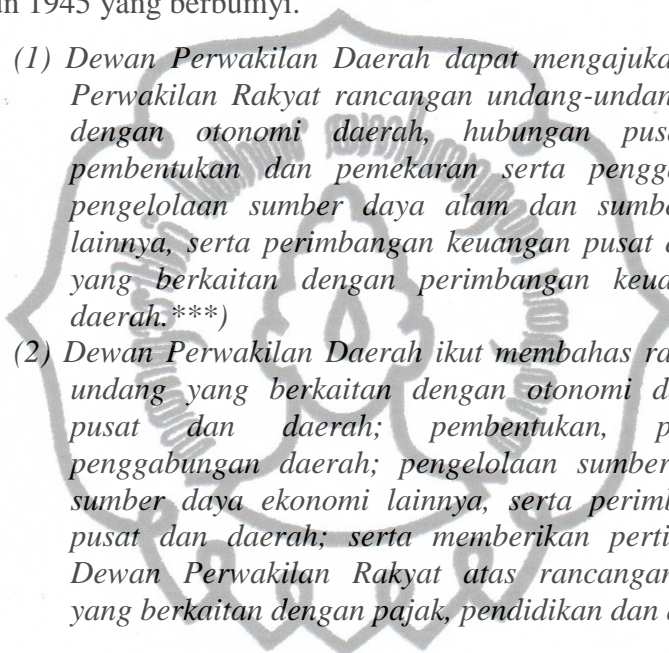
DPD diatur dalam ketentuan UUD 1945 pada perubahan ketiga dan keempat. Secara khusus DPD diatur dalam Bab VIIA Pasal 22 C dan Pasal 22D. Pasal-pasal lain yang mengatur tentang DPD adalah Pasal 2 ayat (1), Pasal 22E ayat (2) dan ayat (4), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 23F ayat (1).

Menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Anggota DPD bersama-sama anggota DPR merupakan anggota MPR. Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama untuk setiap provinsi. Walaupun anggota DPD ditentukan mewakili provinsi dan merupakan perwakilan daerah, tetapi anggota DPD bukan merupakan perwakilan pemerintah daerah. Anggota DPD mewakili daerah secara keseluruhan yang meliputi rakyat di daerah dan kepentingan daerah baik secara geografis maupun demografis.

Pemilu untuk anggota DPD diikuti oleh perseorangan. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan dengan anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah atau janji. DPD bersidang

sedikitnya sekali dalam setahun. Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Kekuasaan DPD diatur terutama dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan DPD lainnya diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1). Kewenangan yang diberikan konstitusi pada DPD dalam bidang legislasi dapat dilihat di Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi.

- 
- (1) *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***)*
 - (2) *Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.***)*

Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan hak kepada DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang khusus berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR. Dengan demikian kekuasaan DPD dalam mengajukan rancangan undang-undang terbatas pada bidang itu, yang berarti pula DPD tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang selain berkaitan dengan bidang-bidang tersebut.

Dalam pasal-pasal tersebut di atas terlihat bahwa DPD hanya berhak mengajukan dan ikut-serta membahas RUU (secara limitatif). Selanjutnya kewenangan untuk melanjutkan (atau tidak melanjutkan) pembahasan RUU tersebut berada di tangan DPR, oleh karena DPR yang mempunyai

kewenangan untuk menyetujui RUU menjadi UU, sedangkan DPD hanya ikut serta dalam pembahasan RUU. Hal ini juga tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU berada pada DPR, serta pembahasan RUU dilakukan oleh DPR dan Presiden. Ketentuan Pasal 20 UUD 1945 tidak memberikan ruang kepada DPD untuk ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU.

Sumber hukum lain yang terkait dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan yang terakhir adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Komposisi dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, dan DPRD serta Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan undang-undang. Undang-undang yang mengatur Dewan Perwakilan Daerah menyebutkan bahwa ada delapan fungsi legislasi yang berkaitan dengan Dewan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu: perencanaan, persiapan, pembahasan.

Sebelumnya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah digugat ke Mahkamah Konstitusi yang kemudian muncul Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi mengembalikan marwah DPD sebagai lembaga legislatif yang bersumber dari representasi territorial (*territorial representation*). Tanggal pada tanggal 5 Agustus 2014, Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kembali lagi DPD merasa ‘dikebiri’ kewenangannya melalui undang-undang tersebut. Oleh karena itu, DPD memohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menegaskan kembali makna yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai landasan kewenangan DPD melalui Permohonan Pengujian Undang-Undang tersebut. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 memutuskan apa yang menjadi kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Jadi dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPD terkait proses pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan tafsiran Putusan MK melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 adalah:

1. Mengajukan kepada RUU (bukan usul RUU) yang berkaitan dengan:
 - a. Otonomi daerah;
 - b. Hubungan pusat dan daerah;
 - c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
 - e. Serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan:
 - a. Otonomi daerah;
 - b. Hubungan pusat dan daerah;
 - c. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;
 - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
 - e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.
3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU terkait
 - a. Pajak;
 - b. Pendidikan;
 - c. Agama (Adventus Toding, 2017: 304).

Wewenang serta fungsi DPD kemudian dijabarkan kembali dalam Pasal 248 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi:

(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 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) pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta*
- d) 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.*

Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPD tidak menjalankan fungsinya secara utuh. Hal ini terjadi karena DPD tidak ikut menjalankan fungsi legislasi sampai pada proses akhir, yaitu ketika RUU disetujui untuk menjadi UU. Dalam pembahasan RUU menjadi UU, DPD hanya ikut membahas dalam pembicaraan Tingkat I, sedangkan untuk pembicaraan Tingkat II, yang akan bermuara pada persetujuan RUU menjadi UU hanya melibatkan DPR dan Presiden (Firman Manan, 2015: 55).

Berdasarkan alur pembentukan UU sebagaimana tergambar di atas, terlihat bahwa DPD tidak menjalankan fungsi legislasi secara utuh. DPD hanyalah menjalankan fungsi legislasi pada awal proses pembentukan UU, yaitu sampai dengan pembicaraan Tingkat I. Selanjutnya, pembicaraan sampai

dengan persetujuan RUU menjadi UU dilakukan oleh DPR dan Presiden. Terlebih, tidak ada jaminan bahwa keterlibatan DPD di awal proses pembahasan tersebut akan diakomodasi pada pembahasan tingkat selanjutnya. Dengan demikian, dapat terjadi bahwa DPR dan Presiden tidak memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang diberikan oleh DPD pada awal pembentukan UU.

Kelemahan kewenangan DPD dalam UUD 1945 tidak dapat dipungkiri. Hal tersebut karena DPD tidak memiliki kekuatan untuk mengeluarkan keputusan yang sifatnya mengikat. DPD hanya diberi kewenangan untuk ikut dalam pembahasan RUU tertentu dan tidak memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap RUU untuk menjadi sebuah undang-undang. Jadi, walaupun DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang terkait dengan kewenangan DPD menggunakan posisi alamiah hukum (nalar filsafati hukum) tanpa diganggu oleh kepentingan politik manapun tetap saja akan menghasilkan kewenangan DPD yang lemah. Apalagi jika posisi alamiah hukum tersebut tarik menarik antara nalar filsafati dan kebutuhan praktis partai politik, maka hal tersebut tentu akan menjadi faktor utama terhambatnya purifikasi kewenangan DPD dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (Adventus Toding, 2017: 308).

Melihat kewenangan DPD Stephen Sherlock peneliti dari Australian National University menyatakan “sesungguhnya adalah DPD Indonesia adalah perbandingan yang sangat aneh yang tidak pernah dia temukan belahan dunia manapun, dimana DPD adalah percampuran antara tingginya legitimasi publik karena dipilih secara langsung dengan rendahnya kualitas kewenangan” (Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014: 79-80).

2. Kewenangan Legislasi Senat Amerika Serikat

Semua kekuasaan legislatif di Amerika Serikat terletak di tangan Kongres yang terdiri dari Senat (*Senate*) dan Dewan Perwakilan (*House of Representative*) hal ini tertuang dalam *article 1 section 1, The Constitution of United State of America 1787*. Pembagian kekuasaan ini dimaksudkan untuk melaksanakan *commit to user* check and balance dalam pemerintahan. Semua Kekuasaan baik

legislatif, eksekutif, dan yudikatif pada akhirnya akan berujung pada legislatif. Jika kekuasaan legislatif dipegang atau terkonsentrasi maka yang akan timbul adalah pemerintah yang *despotic* atau *on elective depotism* (Patterson and Mughan, 1999, 241-242).

Anggota Senat berasal dari dua Senator untuk setiap Negara Bagian. Setidaknya setelah Ketujuh belas Amandemen pada tahun 1913 dimana Senat atau majelis tinggi dipilih oleh rakyat, tetapi negara bagian diwakili sebagai hasil dari struktur konstituensi, perbatasan sesuai dengan negara (Anna Gamper, 2018: 14). Akibatnya, Senat tidak hanya diberi kesempatan untuk melakukannya fungsi sebagai suara alasan yang hanya melakukan *check and balances* terhadap *House of Representative*. Akan tetapi, sebaliknya, Senat, bertanggung jawab langsung kepada orang yang memilih atau konstituante sekarang harus menanggapi protes publik dengan cara yang sama seperti halnya *House of Representative* (Thomas Ryan Lane, 2008: 531). Masa jabatan Senat 6 tahun dan masing-masing Senator memiliki satu suara. Jika wakil suatu Negara Bagian lowong, maka eksekutif Negara Bagian tersebut harus melakukan pemilihan untuk mengisinya. Sesuai dengan *Article 1 Section 3, Paragraph 2 The Constitution of the United States of America 1787*, Legislatif Negara Bagian dapat memberikan kekuasaan kepada eksekutifnya untuk menunjuk wakil sementara sampai pemilihan dilakukan.

Pembentukan konstitusi Amerika Serikat pada saat menentukan Senator dipilih oleh legislatif Negara Bagian adalah mempererat ikatan Senator dengan pemerintah Negara Bagian agar meningkatkan kemungkinan diterimanya konstitusi oleh Negara-Negara Bagian serta menjaga Senator dari tekanan publik. Namun proses ini menimbulkan permasalahan pada pertengahan tahun 1850-an yaitu legislatif Negara Bagian tidak dapat memilih Senator karena konflik antara Partai Demokrat dan Partai Republik, seperti yang terjadi di Indiana. Hal ini berkembang seiring dengan keinginan untuk adanya Senator secara langsung hingga akhirnya terjadi Amandemen ke tujuh belas Tahun 1913 dan Senator mulai dipilih melalui pemilihan umum pada tahun 1914.

(https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Direct_Election_Senators.html, Diakses pada 1 Februari 2021 Pukul 19.03 WIB).

Sedangkan untuk kamar pertama Pemerintahan Amerika Serikat yaitu *House of Representative* terdiri dari anggota-anggota yang dipilih dalam pemilihan umum setiap dua tahun oleh rakyat tiap-tiap negara bagian . Anggota *House of Representative* tidak boleh melebihi satu untuk setiap tiga puluh ribu rakyat Amerika Serikat dan setiap Negara Bagian sedikitnya memiliki satu wakil. Baik Senat maupun *House of Representative* dapat membuat aturan dan menghukum anggotanya yang berbuat tidak baik dengan persetujuan dua pertiga anggota.

Peter Woll membuat perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua Amerika Serikat:

<i>House of Representative</i>	<i>Senate</i>
<input type="checkbox"/> <i>Two-years term</i> <input type="checkbox"/> <i>Smaller, equal to constituency</i> <input type="checkbox"/> <i>435 members</i> <input type="checkbox"/> <i>Unique constitutional powers:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Originates tax bills (Ways and Means Committee important)</i> - <i>Impeachment</i> <input type="checkbox"/> <i>Rules Committee important</i> <input type="checkbox"/> <i>Limited debate</i> <input type="checkbox"/> <i>Unequal Power among members</i> <input type="checkbox"/> <i>Committee and subCommittee chairmen more powerful</i> <input type="checkbox"/> <i>Staff less powerful</i>	<input type="checkbox"/> <i>Six-year term</i> <input type="checkbox"/> <i>Larger, unequal constituencies (state)</i> <input type="checkbox"/> <i>Unique constitutional powers:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Advice and consent on many presidential appointments (judiciary and foreign relations committees important)</i> - <i>Tries impeached officers convicts by a two-thirds vote</i> - <i>Approves treaties by a two-thirds vote (Foreign Relation Committee important)</i> <input type="checkbox"/> <i>Rule Committee plays minor role</i> <input type="checkbox"/> <i>Unlimited debate unless</i>

<input type="checkbox"/> <i>Greater specialization of members</i>	<i>sixty senators vote cloture</i> <input type="checkbox"/> <i>Greater equality among senators</i> <input type="checkbox"/> <i>Committee and subCommittee chairmen less powerful</i> <input type="checkbox"/> <i>Staff very powerful</i> <input type="checkbox"/> <i>Senators must deal with more policy areas</i>
---	--

Tabel 1. Persamaan dan perbedaan kamar pertama dan kedua Amerika Serikat

Sumber: (Peter Woll, 1986: 206)

Kekuasaan legislatif yang ada di Konstitusi Amerika Serikat yang pada *Article 1 Section 1* disebutkan “*All legislative Powers herein shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*” (Segala kekuasaan legislatif di dalam konstitusi ini berada pada suatu Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat).

Melihat rumusan konstitusi Amerika Serikat diatas dapat dikatakan bahwa Amerika Serikat sebagai negara yang benar-benar menjalankan *prinsip trias politica* dalam menjalankan pemerintahannya. Hal ini terlihat jelas dari konsep pemisahan kekuasaan yang dilakukan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Kedua cabang kekuasaan tersebut dipisahkan secara tegas dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemisahan kekuasaan tersebut dimaksudkan agar ada *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif dalam hal pembentukan undang-undang.

Praktik ketaatanegaraan Amerika Serikat, fungsi legislasi benar-benar pelaksanaannya terpisah, di mana kekuasaan membentuk undang-undang sepenuhnya merupakan ranah legislatif. Secara tegas hal tersebut disebutkan

dalam konstitusi Amerika Serikat bahwa semua kekuasaan legislatif harus mendapatkan penetapan dari Senate dan *House of Representative*. Sehingga, dalam hal legislasi Presiden tidak ikut campur dalam melakukan pemvagsan suatu rancangan undang-undang. Tidak hanya itu presiden juga tidak dapat mengajukan suatu rancangan undang-undang kepada parlemen. Namuns setiap rancangan undang-undang dibahas oleh parlemen sebelum disahkan menjadi undang-undang terlebih dahulu harus disampaikan kepada presiden untuk mendapatkan persetujuan (pengesahan).

Dalam konggres Amerika Serikat, kekuasaan atau kewenangan yang dimiliki oleh Senat dengan *House of Representative* realtif berimbang, terutama dalam bidang legislasi. Namun, banyak ahli yang mengatakan bahwa Senat Amerika Serikat lebih besar kekuasaannya daripada *House of Representative* karena Senat secara umum sebagai badan legislatif tetapi terkadang menjadi badan eksekutif atau badan yudikatif, hal ini terjadi karena Senat memang nominasi dari pejabat-pejabat publik dan hanya untuk mengadili kejahatan politik khusus (Subardjo, 2012: 158).

Kekuasaan atau kewenangan legislasi dari Senat maupun *House of Representative* Amerika Serikat maka dapat merujuk pada *Article 1 Section 7 paragraf ke 2 The Constitution of United States of America* yang berbunyi,

“Every Bill which shall have passed the House of Representative and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law.” (Setiap Rancangan Undang-Undang yang harus melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan senat, sebelum menjadi Undang-Undang akan disampaikan kepada

Presiden Amerika Serikat; jika ia setuju, ia akan menandatangani, tetapi jika tidak, ia akan mengembalikannya, disertai dengan Keberatan-Keberatannya, ke Kamar asal rancangan itu, yang akan mencantumkan keberatan-keberatan itu seluruhnya ke dalam catatannya, dan kemudian mempertimbangkannya. Jika setelah dipertimbangkan kembali dua pertiga anggota Kamar itu setuju untuk meloloskan Rancangan tersebut, rancangan itu akan disampaikan bersama-sama dengan Keberatan-Keberatannya, ke Kamar lainnya, yang juga akan mempertimbangkan kembali, dan bilamana disetujui oleh dua pertiga anggota Kamar ini, rancangan tersebut akan menjadi Undang-Undang. Akan tetapi dalam semua Kasus demikian hasil suara akan ditentukan dengan kata-kata ya dan tidak, dan Nama orang-orang yang memberi suara setuju dan suara menolak rancangan undang-undang tersebut akan dimasukkan ke dalam catatan masing-masing Kamar. Jika suatu Rancangan Undang-Undang tidak dikembalikan oleh Presiden dalam waktu sepuluh Hari (kecuali Hari Minggu) setelah disampaikan kepadanya, rancangan itu akan menjadi Undang-Undang seperti halnya bila ia menandatangani, kecuali jika Kongres dengan penundaan sidangnya mencegah pengembaliannya, dalam hal mana rancangan itu tidak akan menjadi Undang-Undang.)

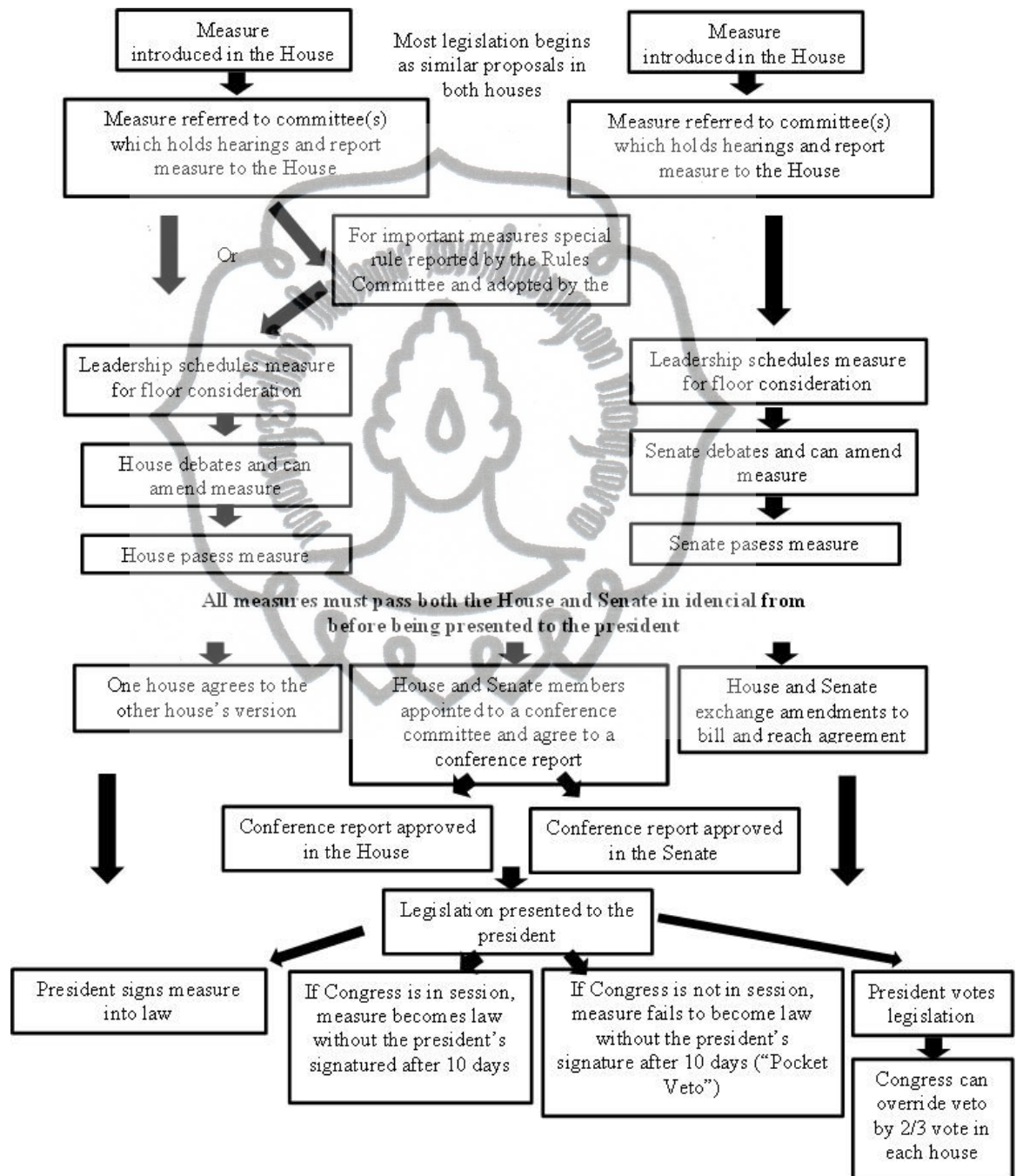
Setiap perintah, resolusi, atau hak suara yang disetujui oleh senat dan *House of Representative* harus diberikan kepada Presiden Amerika Serikat, karena akan menimbulkan efek yang harus disetujui olehnya, atau menjadi tidak disetujui olehnya, kalau tidak disetujui harus diloloskan kembali oleh dua pertiga dari anggota senat atau *House of Representative*, berdasarkan aturan dan batasan yang diterangkan dalam kasus dari suatu RUU (Ensiklopedia Americana, 1994: 666).

Persetujuan masing-masing dinyatakan dengan “Ya dan Tidak” (Yeas and Nays) terhadap rancangan tersebut. Jika lolos, rancangan tersebut disampaikan pada Presiden untuk disahkan. Jika dalam waktu sepuluh hari Presiden tidak mengembalikan rancangan tersebut, maka secara otomatis menjadi hukum yang berlaku seperti ditandatangani oleh Presiden, kecuali ada pendundaan dari Konggres. Jika Presiden tidak menyetujui (Veto), maka rancangan tersebut tidak dapat menjadi hukum kecuali Konggres tetap menyetujui dengan suara dua pertiga di Senat dan *House of Representative* (*repassed*).

Alur pembuatan sebuah produk hukum di Amerika Serikat dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut:



Gambar 2. Pembentukan Undang-Undang di Amerika Serikat

How a Bill Becomes Law

Menurut David M. O'Brien, pada dasarnya Kongres bisa membuat empat macam hukum, yaitu: 1. Menyediakan aturan substansi atau prosedur umum pelaksanaan dalam memerintah; 2. Mengatur pengumpulan pendapatan

untuk pemerintah nasional; 3. Pembemlanaan yang tepat oleh pemerintah; dan 4. Melindungi dan memajukan klaim individu terhadap pemerintah. Sebaliknya, Kongres juga dibatasi dalam membuat undang-undang, seperti tidak boleh menetapkan hukum yang bersifat *ec post facto*. David M. O'Brien, 2000: 502).

Senat dalam kerwenangan legislasinya dapat mengajukan setiap rancangan undang-undang, karena alur proses legislasi di Amerika Serikat memang memberikan kewenangan kepada setiap kamar untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang. Adapun setiap rancangan undang-undang yang berasal dari Senat atau *House of Representative* meskipun materi dari rancangan undang-undang itu dapat berasal dari pemerintah (eksekutif), dari golongan politik atau golongan kepentingan, dapat juga berasal dari anggota secara individu atau dari agen perencanaan rancangan (*bill drafting agency*) (William J. Keefe and Morris S. Ogul, 1964: 27). Menurut Arend Lipjhart yang dikutip oleh Reni Dwi Purnowati (Reni Dwi Purnowati, 2006: 55). Amerika Serikat dikategorikan sebagai *strong becameralism*, karena memiliki *symmetrical chamber* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, memiliki legitimasi demokratis karena dipilih secara langsung dan juga *incongruent* karena berbeda dalam posisinya yaitu *House of Representative* yaitu sebagai perwakilan politik sedangkan Senat sebagai perwakilan negara bagian.

Pandangan dari Arend Lipjhart bukan tanpa alasan. Hal ini dapat analisis melalui hubungan kekuasaan yang terjalin antara Senat dan *House of Representative* yang mana berkedudukan sebagai badan legislasi dan majelis perwakilan yang terpisah secara jelas, tetapi juga memiliki hubungan yang sangat dekat. Berdasarkan pembagian tanggungjawab yang diatur oleh Konstitusi Amerika Serikat, setiap dewan memiliki kekuasaan untuk mengajukan RUU untuk setiap hal, namun dalam hal tertentu, diberikan wewenang khusus pada masing-masing kamar.

Melihat kewenangan Senat Amerika Serikat sangat menarik karena kewenangan yang begitu besar dalam bidang legislasi bahkan mempunyai hak

veto terhadap rancangan undang-undang yang dianggap merugikan negara bagian. Karena Senat dipilih langsung oleh seluruh rakyat negara bagian dan sebagai representasi dari negara bagian tersebut. Berbeda dengan *House of Representative* yang dipilih melalui sistem distrik.

Baik Senat maupun *House of Representative* memiliki beberapa *Committee* sebagai organ yang merupakan kunci dari kerja legislatif. *Committee* tersebut menyiapkan bahan-bahan yang dibutuhkan dalam suatu lingkup kerja dan bidang tertentu baik yang dibentuk secara permanen maupun yang bersifat *ad hoc* (Peter Woll, 1986: 212). *Committee* merupakan “*little legislature*” yang memonitor jalannya pemerintahan, mengumpulkan dan mengevaluasi informasi, dan memberikan rekomendasi tindakan untuk lembaganya (US. Senate, Senate, committee https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Origins_Development.htm. diakses pada 2 Februari 2021 Pukul 19.00 WIB).

Committee dalam senat ada tiga macam yaitu *Standing Committee*, *Spesial and Select Committee*, dan *Joint Committee*. *Committee* juga dibagi berdasarkan tingkatan “kepentingan” nya menjadi kelas A, B, dan C. Berikut penjelasan dari setiap *committee* tersebut (US. Senate, Senate Committee, http://www.senate.gov/originanddevelopment/history/Institutional/briefing/Development_SenateCommittee.htm. diakses pada 2 Februari 2021 Pukul 19.33 WIB)

- a) *Standing Committee* adalah badan permanen Senat yang memiliki tanggung jawab yang diatur dalam Aturan Senat, *committee* ini adalah *committee* yang paling penting karena disini dilakukan kegiatan untuk mengubah, merevisi, menulis kembali suatu rancangan undang-undang setelah melalui penelitian dan dengar pendapat. *Standing Committee* ini dilengkapi oleh *sub-sub committee* yang jumlahnya berbeda antara *Standing Committee* satu dengan lainnya.
- b) *Select Committee*, adalah *committee* yang bersifat sementara karena dibentuk khusus untuk hal-hal tertentu, seperti pembentukan untuk menyelidiki Presiden Nixon dalam kasus *Watergate*.

- c) *Joint Committee* adalah *committe* yang dibentuk untuk menyelenggarakan kewajiban bersama di antara kedua kamar, misalnya menyangkut bidang ekonomi, pemungutan pajak dan lainnya.

Committe yang ada baik dalam Senat maupun *House of Representative* memiliki peran yang penting dalam proses legislasi. Karena dalam *Committe* tersebut suatu rancangan undang-undang diperiksa atau direvisi sebelum dibahas bersama-sama dengan kamar yang lainnya. Secara garis besar suatu rancangan undang-undang sebelum menjadi undang-undang atau dikenal dengan istilah melewati empat tahapan, yaitu:

- a) *Introduction*, adalah tahapan awal dimana rancangan undang-undang diperkenalkan baik oleh anggota Senat ataupun anggota *House of Representative* di kamarnya masing-masing.
- b) *Committe Action*, adalah tahapan dimana rancangan undang-undang dirujuk pada *subcommitte* yang akan memeriksa, merevisi, serta mempersiapkan rancangan undang-undang secara utuh.
- c) *Floor Action*, adalah tahapan yang paling penting, dimana akan terjadi diskusi dan perdebatan sebelum rancangan undang-undang tersebut diloloskan. Dalam tahapan ini terbagi menjadi dua yaitu suatu rancangan undang-undang lolos dari satu kamar untuk dibahas dan didiskusikan dengan kamar kedua. Selanjutnya rancangan undang-undang tersebut mencapai kesepakatan dari kedua kamar sehingga bisa diajukan kepada Presiden.
- d) *Enactment into Law*, adalah tahapan akhir dari proses legislasi yaitu tahapan pengundangan. Pengundangan ini dilakukan setelah rancangan undang-undang tersebut disetujui oleh Presiden.

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, sangat bahwa kewenangan dan fungsi legislasi yang dijalankan Senat Amerika Serikat relatif seimbang dengan yang dimiliki oleh *House of Representative*. Melalui kedua kamar tersebut

commit to user

Amerika Serikat berhasil menjalankan dengan baik mekanisme *check and balances* dalam proses melahirkan produk hukum di negaranya.

3. Persamaan dan Perbedaan Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Senat Amerika Serikat

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Senat Amerika Serikat adalah dua lembaga yang memiliki konsep yang sama, yaitu sebagai lembaga yang mencerminkan *regional* atau *teritorial representative* dalam sistem bikameral. Dalam sistem bikameral terdapat dua kamar yang mengisi parlemen suatu negara yaitu majelis rendah dan majelis tinggi.

Menurut Bagir Manan, pada awalnya ada berbagai gagasan dibalik kelahiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) gagasan terhadap pola pembentukan dan kelahiran DPD ini. Dengan merujuk kepada gagasan yang sudah terlebih dahulu terjadi di Amerika Serikat, maka sistem ini dinamakan sebagai sistem dua kamar (bikameral). Di negeri itu, ada yang disebut sebagai Senat. Ia merupakan lembaga yang menjadi bagian keterwakilan dari negara bagian yang di Indonesia disebut sebagai DPD. Selain Senat, ada juga *House of Representative* sebagai bagian dari keterwakilan rakyat secara keseluruhan, yang di Indonesia disebut sebagai DPR. Dalam hal ini, Senat yang di Indonesia disebut sebagai DPD RI dipercaya sebagai lembaga yang akan turut berpartisipasi aktif dalam melihat jalannya kebijakan nasional; baik dalam dimensi politik maupun pengelolaan negara (Bagir Manan, 2003: 53).

Persamaan DPD RI dan Senat Amerika Serikat disini dapat dilihat secara jelas dimana kedua lembaga negara tersebut disebutkan langsung dalam konstitusi, artinya kedua lembaga ini adalah lembaga yang diberikan mandat oleh konstitusi untuk menjalankan fungsi dan kewenangannya. Kedua, DPD RI dan Senat Amerika Serikat dipilih langsung oleh rakyat, DPD dipilih setiap lima tahun sekali dalam pemilihan umum untuk mewakili setiap provinsi di Indonesia. Sedangkan Senat yang memiliki masa jabatan enam tahun sepertiganya dipilih setiap dua tahun sekali oleh rakyat dimasing-masing negara bagian.

Mengenai kewenangan legislasi antara kedua lembaga memiliki kewenangan legislasi yang dituangkan dalam konstitusi masing-masing negara.

Kewenangan legislasi DPD RI dapat dilihat dalam Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan legislasi DPD RI yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 sangat lemah, dapat dilihat dari bunyi Pasal 22 ayat (1) yang menyatakan “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.” Kata “dapat” memberikan makna yang lemah terhadap wewenang DPD dalam 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. Alasan dikatakan lemah karena kata “dapat” melahirkan kebebasan sehingga menimbulkan ketidakjelasan. Berarti DPD disini boleh mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah ataupun tidak. Frasa dalam Pasal 22 ayat (1) ini juga menunjukkan bahwa kewenangan legislasi lembaga perwakilan DPD tidak memiliki kewenangan legislasi secara penuh karena rancangan yang dapat diajukan hanya terbatas pada beberapa persoalan saja.

Begitu juga dalam Pasal 22 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama “Kata “ikut” dalam klausul pasal tersebut memberi makna bahwa wewenang DPD itu hanya ikut membahas saja, padahal mengingat wewenang yang sekaligus menjadi tugas peran dewan perwakilan kedua ini adalah membuat undang-undang yang berkaitan dengan kedaerahan.

Perbedaan yang cukup jelas apabila dibandingkan dengan kewenangan legislasi yang dimiliki oleh Senat Amerika Serikat. *Article 1 Section 7* angka 2 *The Constitution of the United States of America* menyebutkan “*Every Bill which shall have passed the House of Representative and the Senate...* (Setiap Rancangan Undang-Undang yang harus melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat...) frasa ini menegaskan dalam kewenangan legislasi posisi *House of Representative* dan Senat di Amerika Serikat sejajar, karena kedua lembaga membahas bersama-sama rancangan undang-undang baik berasal dari *House of Representative* maupun Senat, tanpa dibatasi oleh rancangan undang-undang tertentu.

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat dilihat bahwa persamaan antara DPR RI dengan Senat Amerika Serikat dalam kewenangan legislasi hanya sedikit. DPD RI dan Senat Amerika Serikat sama-sama dapat mengajukan rancangan undang-undang, tetapi perbedaannya yaitu untuk DPD RI hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan Senat Amerika Serikat dapat mengajukan rancangan undang-undang turut serta membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan region dan undang-undang lainnya serta menyetujui rancangan undang-undang terkait region dan rancangan undang-undang lainnya.

Dari persamaan dan perbedaan kewenangan legislasi antara DPD RI dan Senat Amerika Serikat tersebut untuk lebih jelasnya dapat dibuat tabel sebagai berikut:

Tabel 2 Persamaan kewenangan legislasi DPD RI dan Senat Amerika Serikat.

Persamaan Kewenangan Legislasi	
Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia	Senat Amerika Serikat
Kewenangan Legislasi tercantum dalam Konstitusi Negara Pasal 22 ayat (1) dan	Kewenangan Legislasi tercantum dalam Konstitusi Negara <i>Article 1 Section 7</i>

(2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia	<i>The Constitution of the United States of America</i>
Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang	Senat Amerika Serikat dapat mengajukan rancangan undang-undang

Tabel 3. Perbedaan kewenangan legislasi DPD RI dan Senat Amerika Serikat

Perbedaan Kewenangan Legislasi	
Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia	Senat Amerika Serikat
Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang yang kepada DPR RUU berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	Senat Amerika Serikat dapat mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan region dan undang-undang lainnya
Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.	Senat Amerika Serikat turut serta membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan region dan undang-undang lainnya.
Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat ikut menyetujui setiap rancangan undang-undang	Senat Amerika Serikat dapat ikut menyetujui setiap rancangan undang-undang
Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan Veto Presiden (<i>joint session</i>)	Senat Amerika Serikat memiliki kewenangan untuk membatalkan Veto Presiden (<i>joint session</i>)

B. Kewenangan Legislasi yang Ideal dapat diterapkan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai *Regional Representative Body*

1. Analisis Historis Terbentuknya DPD dalam Sistem Bikameral Indonesia

Perubahan UUD 1945 setelah reformasi terjadi sangat panas, dalam proses perubahan UUD 1945 timbul gagasan agar sistem perwakilan di NKRI diubah dari sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*) menjadi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*) dengan cara meningkatkan status utusan daerah yang ada di MPR RI menjadi institusi tersendiri, sejajar dengan institusi DPR, dalam rangka memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat nasional karena kepentingan daerah selama ini diabaikan oleh pemerintah pusat sebagai akibat dari sistem politik yang diciptakan oleh pemerintah sebagaimana disebutkan sebelumnya. Sedangkan utusan golongan-golongan di MPR RI, terkait dengan praktek politik pemerintah yang cenderung mengangkat utusan golongan dari karif karabat dan orang-orang yang pro-terhadap kepentingan politiknya, diusulkan untuk dihapuskan (Mahmuzar, 2019: 167).

Mengutip pendapat Slamet Effendi Yusuf, ada tiga asumsi dasar perlunya keterwakilan daerah (*regional representative*) dipertahankan di lembaga perwakilan Indonesia menuju lembaga perwakilan berstruktur *bicameral* yakni; pertama, agar ada keterkaitan kultural, historis, ekonomis dan politis antara penduduk dengan ruang atau wilayah/daerah. Kedua, untuk menciptakan mekanisme *checks and balances* dan menghindarkan diri dari kesewenang-wenangan salah satu lembaga (kamar) perwakilan. Ketiga, untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan peraturan perundang-undangan sehingga UU yang dihasilkan oleh lembaga legislatif menjadi lebih baik dan sempurna (Slamet Effendy Yusuf, 2001: 17).

Munculnya gagasan bikameral bermula dari pernyataan resmi Fraksi Utusan Golongan (F-UG) dalam rapat Badan Pekerja Majelis

Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) yang ditugaskan mempersiapkan materi sidang MPR. Fraksi Utusan Golongan mengemukakan bahwa keberadaannya tidak diperlukan lagi di MPR karena merupakan hasil pengangkatan dan bukan pemilihan. Hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang menghendaki bekerjanya prinsip perwakilan berdasarkan pemilihan. Anggota Utusan Golongan memaparkan dua pilihan yang tersedia. *Pertama*, konsep awal UUD 1945 yaitu MPR yang mempersatukan kelompok yang ada dalam masyarakat. Kedua, menerapkan sistem perwakilan dua kamar dengan memperhatikan prinsip bahwa semua wakil rakyat harus dipilih melalui Pemilihan Umum (Pemilu). Lalu muncul gagasan untuk lebih meningkatkan peran utusan daerah yang perannya terbatas pada penyusunan GBHN yang hanya dilakukan lima tahun sekali. Dalam suasana inilah, lahir gagasan untuk melembagakan utusan daerah yang lebih mencerminkan representasi wilayah dan bekerja secara efektif. Tidak hanya sekali dalam lima tahun.

Proses perubahan konstitusi memunculkan keinginan membentuk badan legislatif kedua berkaitan sistem politik yang sentralistik dan jarang memperhatikan aspirasi dari daerah di Indonesia dalam menerapkan kebijaksanaan pembangunan nasional. Lembaga legislatif pada masa-masa lalu cenderung pasif terhadap kebijakan pemerintah pusat. Indonesia mengalami peningkatan ekonomi yang cukup pesat pada periode tersebut, namun hasil pembangunan tidak terdistribusikan secara merata ke daerah yang ada di Indonesia termasuk juga perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Ketimpangan ini kemudian memunculkan aspirasi untuk membentuk badan legislatif kedua yang semakin meningkat dari waktu ke waktu baik dari kelompok-kelompok di masyarakat maupun pemimpin-pemimpin daerah dengan para pakar setelah perubahan UUD 1945 pada amandemen pertama (1999). Untuk membahas perubahan berikutnya BP WR dengan keputusan BP MPR NO.2/BP/2000 mengangkat tim ahli 30 pakar bidang pendidikan, agama, kebudayaan, dan ekonomi untuk melakukan pengkajian

dan memberi masukan amandemen UUD 1945 menuju parlemen dua kamar (Yacob Tobing, 2001: 10).

Tuntutan reformasi yang berlanjut dengan sistem perwakilan yaitu agar utusan daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat diwujudkan dalam bentuk Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perwakilan Daerah. Keinginan dan tuntutan adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditanggapi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diwujudkan dalam bentuk bicarakan masalah tersebut dalam Panitia Ad Hoc I (PAHI), Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sri Soemantri, 2001: 10)

MPR lantas menugaskan Badan Pekerja (BP) MPR untuk melanjutkan proses perubahan tersebut melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000. Persiapan rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan menggunakan materi-materi dalam lampiran ketetapan yang merupakan hasil BP MPR periode 1999-2000. Ketetapan itu juga memberikan batas waktu pembahasan dan pengesahan perubahan UUD 1945 oleh MPR selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Materi mengenai DPD dalam Undang-Undang Dasar Negara (Sri Soemantri, 2001: 25).

Rancangan perubahan sistem perwakilan yang diajukan Badan Pekerja MPR tidak merubah ketentuan-ketentuan tentang DPR amandemen pertama dan tidak menyebutkan kedudukan, tugas, wewenang serta hak-hak Dewan Perwakilan Daerah. Dikatakan oleh Ketua Panitia Ad Hoc I (PAHI) bahwa konsep Badan Pekerja MPR adalah '*soft bicameralism*' sedang konsep yang diajukan oleh tim ahli bidang hukum dan politik dapat disebut '*strong bicameralism*'. Dalam konsep tim ahli juga ditegaskan bahwa pasal-pasal tentang sistem dua kamar itu merupakan bagian dari bab tentang kekuasaan legislatif seperti kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR dan DPD, susunan dan kedudukan DPR dan DPD ditetapkan dengan undang-undang, setiap RUU menghendaki persetujuan DPR dan DPD (Sri Soemantri, 2001: 26).

Gagasan perubahan sistem perwakilan di atas tersebut, pada awalnya disambut baik oleh fraksi-fraksi yang ada di MPR RI sebagaimana

tergambar dalam pandangan umum Fraksi-Fraksi MPR RI yang disampaikan pada rapat Paripurna ke lima MPR RI pada tanggal 4 Nopember 2001 ketika menanggapi hasil kerja Badan Pekerja MPR RI. Dari sebelas Fraksi yang ada pada saat itu, tujuh diantaranya setuju untuk merubah sistem perwakilan satu kamar menjadi bicameral, diantaranya yakni; Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia, Fraksi Partai Bulan Bintang, Fraksi Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Golkar, dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Sedangkan tiga fraksi lainnya yaitu Fraksi Daulatul Ummah, Fraksi TNI/POLRI dan Fraksi Reformasi tidak menyatakan sikapnya dengan tegas dan hanya Fraksi Utusan Golongan yang dengan tegas menolak adanya gagasan tersebut (Mahmuzar, 2019: 168).

Sebaliknya di sisi lain sebagian besar fraksi di DPR tampaknya masih enggan memberikan tambahan wewenang kepada DPD. Desakan untuk melahirkan DPD waktu amandemen UUD NRI 1945 ke tiga hampir semua fraksi, kecuali fraksi TNI/POLRI yang sejak awal konsisten menolak. Mereka khawatir kehadiran lembaga tinggi bertentangan dengan sila ke-4 dan ke-5 Pancasila pada hal semua fraksi di MPR sudah sepakat tidak merubah pembukaan UUD 1945

Hendi Tjaswadi yang mewakili F-TNI/Polri tetap mengusulkan agar Utusan Daerah tetap dipertahankan, sedangkan lembaga perwakilan tetap DPR saja (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008: 641):

“Jadi, kami tetap konsisten dengan kesepakatan awal antara fraksi yaitu bahwa kita akan tetap mempertahankan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam Pembukaan pada alinea keempat, butir 4 yang tercantum di sana adalah kalimat yang berbunyi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, dan lain sebagainya.

Oleh karena itu, kami berpendapat bahwa perwujudan dari butir 4 ini, lembaga permusyawaratan tetap masih berpegang pada kondisi yang pada saat ini yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan lembaga perwakilan adalah DPR. Oleh karena itu, kami berpendapat

bahwa utusan daerah masih tetap ada seperti masa sekarang, komposisi seperti sekarang”

Sang saudara tua DPR juga khawatir anak kecil (DPD) yang lahir bisa menjadi 'dinosaurs' maka DPD diplotkan hanya untuk mengawal otonomi daerah atau demi tersalurnya kepentingan daerah di tingkat nasional sebagaimana dirurnuskan (PAHII) MPR tahun 2000. Namun fraksi PBB sejak awal menghendaki DPD sebagai 'Senatnya Amerika' dalam konteks sistem bikameral.

Hamdan Zoelva dari F-PBB mengusulkan pengaturan MPR, DPR, dan DPD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif dalam satu bab sebagai berikut (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008: 586):

“...usulan kami mengenai masalah Dewan Perwakilan Rakyat, masalah DPD, dan masalah pembentukan undang-undang, diatur dalam satu bab yang tergabung dalam bab mengenai MPR. Jadi, di sana ada bab tersendiri. Yang pertama, mengenai MPR, kemudian yang kedua mengenai DPR, kemudian mengenai DPD, kemudian terakhir mengenai pembentukan undang-undang. Alasan kami karena MPR ini adalah hanya sebagai *joint session*-nya antara DPD dan DPR dan dia tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara yang sifatnya permanen. Jadi dia ada karena adanya MPR, DPR dan DPD kalau seandainya DPR dan DPD tidak ada maka MPR tidak ada. Jadi, oleh karena itu kami usulkan untuk digabung dalam satu bab antara ketiga lembaga Negara ini.”

Pembicaraan lebih lanjut yang menjurus perpecahan ketika muncul apakah DPD sebuah lembaga legislatif atau bukan. Di sini fraksi PDI-P menolak pemberian status "lembaga legislatif" kepada DPD. Kekuasaan dan tugas DPD ditentukan secara limitative dalam UUD sehingga tetap dalam kerangka negara kesatuan dan menghindari sistem bikameral

Katin Subiyantoro selaku juru bicara F-PDIP menyampaikan landasan pemikiran pentingnya DPD serta rumusannya dalam UUD sebagai berikut (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008: 641642):

“.....Dewan Perwakilan Daerah sesungguhnya bukan badan legislatif. Dewan Perwakilan Daerah pada dasarnya tidak menjalankan fungsi legislatif tetapi pada hal tertentu dilibatkan dalam proses pembentukan Undang-Undang secara terbatas antara lain, memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang APBN, dapat mengajukan RUU yang menyangkut Pemerintah daerah, mengawasi kebijaksanaan Presiden dalam hubungan Pusat dan daerah.”

Hal tersebut ditentang fraksi Partai Golkar (F-PG) meminta supaya dua-duanya (DPD dan DPR) mempunyai fungsi legislasi dan pengawasan terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya undang-undang F-PG tidak melihat sistem perwakilan melalui DPD bertolak belakang dengan prinsip negara kesatuan, dan ini justru sesuai dengan prinsip demokratisasi, transparansi, *checks and balances* dan kedaulatan rakyat .

Theo L. Sambuaga yang mewakili F-PG pada rapat tersebut kembali menegaskan kedudukan DPD sebagai satu dari dua badan yang menjadi komposisi MPR, selain DPR. Kemudian, Theo juga menekankan mengenai wewenang DPD untuk terlibat dalam penyusunan RUU. Berikut ini kutipannya (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008: 645-646):

“Sesi sebelumnya maka sekali lagi kami ingin menegaskan bahwa posisi Dewan Utusan Daerah adalah sebagai salah satu badan di antara dua badan atau dua dewan yang mengkerucut kepada MPR dengan kata lain MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Utusan Daerah. Ketua, mengenai nama Dewan utusan Daerah ini, sekali lagi kami terbuka untuk membicarakan dengan ada yang menamakan Dewan Perwakilan Daerah. Kami tidak melihat ada permasalahan dalam persoalan ini. Kedua, dewan tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat mewakili rakyat, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah adalah mewakili wilayah atau ruang.

Dua-duanya mempunyai fungsi legislasi, dan fungsi pengawasan terhadap jalannya tugas Pemerintahan dan jalannya pelaksanaan Undang-Undang meskipun secara eksplisit di dalam pasal-pasal, kami juga mengemukakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai bobot yang lebih di dalam pelaksanaan tugas pembuatan undang-undang, dan di sini tertuang tercermin dalam pasal-pasal yang kami ajukan baik dalam Dewan Perwakilan Rakyat maupun dalam Dewan Utusan Daerah.

Dengan membangun sistem perwakilan yang MPR terdiri dari dua dewan atau dua kamar tersebut, kami tidak melihat di sini ada hal-hal baik secara implisit maupun secara langsung maupun tidak langsung tidak sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan sistem perwakilan di sini, kami tidak melihat ada hal-hal yang tidak sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dan prinsip musyawarah dan prinsip mufakat. Tapi, yang ingin ditonjolkan dengan membangun sistem perwakilan dengan dua badan dewan seperti ini adalah prinsip demokratisasi, transparansi, *checks and balances* dan kedaulatan rakyat dilaksanakan sebaik-baiknya oleh lembaga-lembaga yang mendapat kepercayaan oleh rakyat.....”

Kemudian fraksi Partai Persatuan Pembangunan mencoba menjembatani perpecahan dua sikap itu (yang bertentangan) dengan kuasi bikameral. F-PG setuju DPD akui bukan badan legeslasi tetapi diberikan kewenangan terbatas dalam proses penyusunan undang-undang. F-PG menerima 'usulan tengah' ini maka lahirlah konsep F-PG mengenai tugas dan wewenang DPD yaitu memberikan persetujuan atas RUU yang menyangkut APBN, Otonomi Daerah, hubungan keuangan antara pusat dan daerah, pemekaran wilayah dan perubahan batas wilayah negara dan pengelolaan sumber daya alam, sebelum RUU diajukan untuk diundangkan Presiden.

Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP melihat usulanusulan yang disampaikan oleh F-PG dan F-UG adalah bentuk *strong bicameral*. Sementara fraksi F-PPP menginginkan agar DPD hanya bersifat memberi pertimbangan saja (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008: 689):

“Nah, oleh karenanya ini saya ingin bertanya, apa betul seperti itu, kalau fraksi kami sesungguhnya awal mulanya memang istilahnya itu memberikan pertimbangan. Jadi dalam RUU tertentu, APBN, sumber daya alam, dan seterusnya itu yang khusus-khusus yang langsung berkaitan dengan daerah itu memberikan pertimbangan saja. Dia tidak ikut terlibat dalam perumusan undang-undang. Jadi dia tidak punya hak legislasilah hakekatnya seperti itu, tapi dalam hal-hal tertentu dia memberikan pertimbangan.

commit to user

Tapi kalau ingin diangkat bahwa DPD atau DUD ini juga memiliki hak legislasi, apa tidak sebaiknya, dia ikut terlibat saja ikut pembahasan, tidak lalu dia memberikan persetujuan rancangan yang sudah disetujui oleh DPR, lalu dia sebelum dibawa ke Pemerintah ke Presiden dia memberikan persetujuan. Ini menurut saya terlalu kuat begitu. Jadi seakan-akan dia mengatasi DPR. Kalau ikut terlibat itu mungkin lebih, masih lebih ada kesamaan dalam posisi. Itu yang kami lihat ketua.”

Rumusan inilah yang akhirnya diterima oleh semua fraksi-fraksi MPR sebagai kompromi politik atau disepakati dan menjadi naskah akhir amandemen UUD 1945 seperti Pasal 22D berikut:

Ayat (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah.. ”.

Ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan Undang undang yang berkaitan dengan otonomi daerah ...”.

Ayat (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan. ”

Melihat hal diatas maka DPD lahir dari amandemen ketiga UUD 1945 tahun 2001 yang merubah utusan daerah dan golongan menjadi lembaga perwakilan baru yaitu DPD. Sejak saat itu DPD menjadi parlemen kamar kedua di Indonesia. Selain melahirkan DPD, amandemen ke tiga juga telah diputuskan terkait kewenangan limitatif yang dimiliki oleh DPD RI sebagaimana di jelaskan di dalam pasal 22D. Sedangkan di dalam amandemen ke empat diputuskan terkait kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR.Selain itu juga diputuskan terkait perubahan komposisi MPR yang dulu terdiri dari anggota DPR, utusan-utusan dari daerah dan utusan-utusan golongan (pasal 2 UUD 1945 asli), menjadi hanya anggota DPR dan anggota DPD (pasal 2 UUD 1945 amandemen ke empat). Kewenangan MPR sendiri diatur di dalama amandemen ke tiga, yang menghasilkan perubahan yaitu yaitu hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun GBHN dan kewenangan untuk mengangkat presiden/wakil presiden (Yuniati Setiyaningsih, 2017:11). *commit to user*

Amandemen UUD 1945 ke tiga dan ke empat yang berkaitan langsung DPD ini, terdapat beberapa catatan penting yang meliputi (Yuniati Setiyaningsih, 2017:11-12):

- a. Keberadaan DPD merupakan kehendak rakyat, melalui amanat gerakan reformasi 1998 yang mengamanatkan dilaksanakannya amandemen UUD 1945 serta pelaksanaan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Oleh karena perdebatan terkait keberadaan DPD tidaklah memanas karena hampir keseluruhan fraksi memahami akan pentingnya keberadaan DPD sebagai wakil daerah terkhusus mengingat kebijakan otonomi ini membutuhkan wakil daerah di pusat.
- b. Keberadaan DPD adalah suatu cara memperkuat MPR sehingga tidak disalahgunakan oleh kekuatan penguasa untuk memperkokoh kekuatannya sebagaimana dilakukan oleh Presiden Soeharto pada saat itu. Oleh karena proses demokratisasi terjadi dalam rekrutmen anggota MPR yang didalamnya dengan pemilihan langsung seluruh anggota MPR oleh rakyat. Penyalahgunaan MPR oleh penguasa sendiri dikarenakan kewenangana MPR pada saat itu sangat kuat dan absolute yaitu dapat mengangkat presiden dan wakil presiden, serta menetapkan GBHN.
- c. Amandemen ketiga dan keempat selain memperkuat MPR dengan menggunakan sistem rekrutmen melalui pemilihan langsung juga memperlemah MPR dengan dihapusnya dua kewenangan vital dari MPR yaitu membentuk GBHN dan mengangkat presiden/ wakil presiden. Melemahnya MPR karena melemahnya kewenangan juga berkorelasi lurus dengan pelemahan DPD yang mana anggotanya juga merupakan anggota MPR.
- d. Keberadaan DPD sebagai parlemen kamar kedua memang tidak mengalami banyak pertentangan, akan tetapi terkait dengan kewenangan jelas jika menjadi hal yang sangat menarik kala itu.

Yang mana pemerintah penguasa pada rezim itu tidak menghendaki keberadaan DPD sebagai parlemen kamar kedua yang memiliki kewenangan yang sejajar dengan DPR. Sebagai mana telah dijelaskan sebelumnya bahwa meskipun pada saat itu partai penguasa (PDIP) hanya memiliki kursi sebanyak 153 kursi dari 500 kursi di parlemen akan tetapi Megawati sebagai presiden saat itu telah berhasil mengkonsolidasikan kekuatannya sehingga secara teori 70 % kekuatan partai politik di DPR telah berhasil dikuasai oleh Megawati. Oleh karenanya jelas bahwa hal tersebut telah mampu untuk menjelaskan mengapa posisi DPD saat ini dan keberadaan DPD beserta dengan kewenangan yang telah disepakati di dalam amandemen ke tiga dan ke empat merupakan suatu capaian tertinggi pada saat itu terkait dengan keberadaan DPD.

Jadi DPD telah diperkuat melalui amandemen ketiga dan empat dengan menjadi lembaga parlemen dikamar kedua serta melalui sistem rekrutmen pemilihan langsung. Akan tetapi disisi lain amandemen pulalah yang menjadikan peran DPD sebagai kamar ke dua di parlemen sangat terbatas serta mereduksi wewenang MPR sehingga tereduksi pula kewenangan DPD sebagai anggota MPR. Sehingga konstitusi yang merupakan hasil amandemen sebanyak empat kali terkhusus pada amandemen ke tiga dan empat merupakan dasar dari penguatan dan kelemahan dari DPD sebagai parlemen kamar kedua dan wujud kekuatan penyeimbang di parlemen.

Berdasarkan rumusan Pasal 2 ayat (1), Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, kehadiran DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia hanya mengakomodasi dan memformalkan Utusan Daerah yang dulu dikenal MPR RI sehingga kehadiran DPD sangat limitatif karena diberikan fungsi yang tidak mencerminkan suatu lembaga perwakilan di bidang legislasi, pengawasan dan anggaran.

Pembentukan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia secara konstitusional diatur menurut Undang-Undang Dasar 1945 yaitu pada perubahan ketiga, yang terjadi dalam Sidang Tahun 2001 yang diselenggarakan antara 1 November 2001 sampai dengan 10 November 2001 (Sri Soemantri, 2002: 26). Namun demikian apabila ditelusuri melalui sejarah kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia ini, adanya lembaga perwakilan yang berkedudukan untuk mewakili kepentingan daerah sesungguhnya telah ada sebelum perubahan ketiga UUD 1945, meskipun harus diakui bahwa lembaga perwakilan tersebut mempunyai nama dan karakteristik yang berbeda dibandingkan dengan DPD. Tetapi setidaknya dari dan dengan mendasarkan pada lembaga perwakilan yang pernah ada tersebut, pembentukan DPD diarahkan untuk mempunyai kedudukan dan fungsi yang lebih baik dari lembaga perwakilan daerah sebelumnya tersebut. Hal demikian ini terlihat dari beberapa pandangan baik yang dikemukakan oleh anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat, pernyataan Ketua dan beberapa anggota DPD Periode 2004 - 2009, dan beberapa pandangan pakar hukum dan politik lainnya (Ahmad Rosidi, 2015: 291).

Keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Pendapat ini juga dikemukakan oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; *pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah (Janedjri M. Gaffar et al, 2003: 32).

2. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan erat dengan Kewenangan Legislasi DPD

a) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 menguji materi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3). Ketentuan pasal-pasal dalam kedua UU ini yang kemudian diujikan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1), ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pengujian materi ini berkaitan dengan kewenangan DPD mengenai mengajukan dan ikut membahas sesuai druang lingkup DPD dengan diberlakukannya Undang-Undang MD 3 dan Undang –Undang P3. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dengan memberikan tafsir atas Pasal 22D UUD 1945 agar tidak lagi menimbulkan kesalahan tafsir atas ketentuan yang dianggap selama ini tidak obligator.

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 memberikan kepastian hukum terhadap penafsiran Pasal 22D ayat (1) dan (2) khususnya pada frasa “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” (Enny Nurbaningsih, 2015: 8). Putusan MK ini sejalan dengan pendapat Laica Marzuki yang menegaskan bahwa kata “dapat” merupakan *constitutional choice* atau pilihan konstitusi yang diberikan kepada DPD menempuh pilihan mengajukan RUU kepada DPR maka pilihan yang ditempuh mengandung sifat imperatif. Tidak dapat dimodifikasi tidak dapat direduksi, dibatasi disimpangi, apalagi dinegasi oleh DPR dan Pemerintah. Dalam kata “dapat”, terkandung hak dan kewenangan konstitusional DPD sebagai lembaga negara. Manakala DPD tidak menggunakan pilihannya, maka hal dimaksud merupakan *rechtsverweking* (melepaskan hak) (Laica Marzuki, 2005: 12).

Pututsan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X.2012 tersebut telah berdampak pada kewenangan dan fungsi legislasi DPD. Dengan

menguatnya kewenangan DPD diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat Indonesia melalui DPR sebagai representasi politik (*political representation*) dan DPD sebagai representasi teritorial atau regional (*regional representation*) (Elisabeth Kristiani Panjaitan dkk, 2017: 4).

Setelah melawati proses persidangan yang panjang akhirnya pada hari rabu tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi memutuskan melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 yang mana secara yuridis Mahkamah Konstitusi meneguhkan lima hal antara lain (Sekretariat Jenderal DPD-RI, 2014: 2):

- a. Dewan Perwakilan Daerah terlibat dalam pembuatan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prolegnas merupakan tahapan yang penting dalam pembentukan suatu undang-undang karena di dalamnya perencanaan program pembentukan undang-undang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Sebagai lembaga perwakilan yang secara legitimate mendapatkan mandat dari rakyat melalui pemilihan umum dan memiliki kewenangan konstitusional untuk “Ikut Mengajukan” RUU sebagaimana diatur didalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945, maka sudah seharusnya DPD berwenang dalam penyusunan Prolegnas. Dalam tahap awal perencanaan program penyusunan kebijakan politik nasional yang diwujudkan melalui penyusunan instrument Prolegnas, keterlibatan DPD yang merepresentasikan kepentingan daerah sangat minim. Proses penyusunan Prolegnas bersifat “top down”, peran dan kedudukan DPD untuk memberikan sumbangan pemikiran yang bersifat “bottom up” tidak terakomodasi secara penuh dalam UU MD3 dan UU P3.
- b. DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya DPR dan Presiden

commit to user

termasuk dalam pembentukan RUU maupun pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);

- c. Dewan Perwakilan Daerah membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Rumusan ini disampaikan oleh Laica Marzuki yang menerangkan bahwa secara gramatikal, kata “ikut” mengandung makna partisipan sehingga DPD merupakan *constitutional participant* dalam pembahasan undang-undang. DPR dan Pemerintah tidak boleh memodifikasi, tidak boleh mereduksi, tidak boleh membatasi, tidak boleh menyimpangi, apalagi menegasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU.
- d. Pembahasan UU dalam konteks Pasal 22 D ayat (2) bersifat tiga pihak (tripartit) yaitu antara DPR, DPD dan Presiden. Dalam tahap pembahasan RUU tertentu, DPD hanya menjadi “pelengkap” karena ada atau tidaknya pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu tidak menjadi pengikat bagi DPR dan Presiden untuk memutuskan RUU tertentu itu menjadi undang-undang. Praktik legislasi seperti ini mengakibatkan aspirasi kepentingan wilayah (sebagai salah satu unsur terbentuknya negara) tidak tertampung secara wajar, sehingga tidak mustahil jikalau banyak kebijakan politik nasional yang dituangkan dalam suatu undang-undang merugikan daerah (wilayah). Bahkan tidak mustahil, lambat laun terjadi “spanning” hubungan antara Pusat dan daerah.
- e. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945 baik yang diminta ataupun tidak.

Implikasi dari putusan MK No.92/PUU-X/2012 adalah DPD menjadi setara dengan DPR dan Presiden di bidang legislatif. Sehingga DPD berwenang mengajukan RUU yang akan dibahas dan ditanggapi

oleh DPR dan Presiden. DPD juga ikut membahas, mempertimbangkan dan memberi pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh DPR atau Presiden. DPD terlibat dalam penyusunan Prolegnas dan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh masing-masing lembaga negara (DPR, DPD, Pemerintah). Konsekuensi dari putusan MK ini adalah terciptanya proses legislasi model *tripartit* (DPR-DPD-Presiden)

b) Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi ini berhubungan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 cukup memberikan perubahan pola legislasi DPD RI secara signifikan. Namun yang terjadi adalah lahirnya UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang dibentuk pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang merupakan pengganti dari UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3, tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang tetap mereduksi, menegaskan, bahkan mengikis kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPD RI sebagaimana telah ditegaskan juga oleh Putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwasannya pembentuk UU MD3 dalam hal ini adalah DPR RI dan MPR RI dinilai tidak menghargai dan menghormati adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tersebut.

Mahkamah Konstitusi sesuai dengan amanat UUD NRI tahun 1945 yang diberi kewenangan sebagai lembaga penafsir *stitutione of con konstitusim (interpret)* dan menjaga konstitusi (*guardian*), tidak dihormati oleh para pembentuk UU MD3 tersebut. Dalam UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, kewenangan konstitusional DPD RI untuk ikut serta dalam proses pembentukan UU ditiadakan dalam UU tersebut. Padahal seharusnya dalam hal mengajukan *itution of const* RUU dan membahas RUU MD3 harus mengikutsertakan lembaga DPD RI karena isi dari UU tersebut berkaitan tentang pembahasan

kedudukan, susunan dan kewenangan dari lembaga DPD RI itu sendiri (Ahmad Dediansyah, 2019: 363-364).

Tanggal 29 September 2014, untuk kedua kalinya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusannya akan perkara tersebut dengan nomor register Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 79 PUU-XII/2014. Petitum pemohon mengajukan permohonan provisi untuk menunda berlakunya Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, pengujian formil Undang-Undang MD3, dan pengujian materiil terhadap Pasal 71, Pasal 72, Pasal 165, Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (1), Pasal 174 ayat (4), Pasal 174 ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 238, Pasal 239 ayat (2), Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 huruf b, Pasal 250 ayat (1), Pasal; 252 ayat (4) Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 281 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3.

Menurut pertimbangan Hakim Mahkamah Konsitusi, pengujian formil UU MD3 yang dimohonkan oleh Pemohon telah dinilai dan dipertimbangkan dalam Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, bertanggal 19 September 2014, yang ada pada dasarnya menolak permohonan Pemohon, sehingga pertimbangan dalam Putusan Mahkamah tersebut *mutatis mutandis* berlaku juga untuk permohonan Pemohon *a quo*. Dengan demikian permohonan Pemohon dalam pengujian formil tidak dapat diterima serta mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian. Terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) oleh Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Maria Farida yang menganggap seharusnya permohonan uji formil Undang-Undang MD3 dikabulkan dan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Kedua putusan Mahkamah Konstitusi yakni 92/PUU-X/2012 dengan tanggal permohonan 14 September 2012 dan Putusan MK 79/PUU-XII/2014 dengan tanggal permohonan 15 Agustus 2014. DPD telah melakukan interpretasi yudisial untuk menguji beberapa undang-undang yang berhubungan dengan kewenangan konstitusional dibarengi dengan

ekspektasi adanya unsur penguatan kewenangan. Adapun undang-undang yang dimohon oleh DPD untuk dilakukan interpretasi yudisial ialah pada putusan pertama: UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD (MD3) dan Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang P3 dan pada putusan kedua: UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3, tuntutan DPD pada putusan MK yang pertama merefleksikan adanya inisiatif DPD untuk melakukan penguatan kewenangan hal ini dapat dilihat dari isi Lampiran putusan MK no. 92/PUU-X/2012 pada hal no. 13 bahwa DPD memohon adanya kesetaraan DPD dengan DPR dalam menyikapi RUU yang menjadi domain DPD sesuai pasal 22 D ayat 2 UUD 1945 sampai tahap persetujuan sebagaimana kewenangan DPR dan presiden dalam menyikapi RUU pada pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Hal ini menyiratkan bahwa adanya ekspektasi DPD untuk ikut menyetujui RUU sebagaimana halnya DPR. Namun sayangnya upaya ini tidak dikabulkan oleh MK karena lembaga ini menanggapi lain (Ruliah, 2018: 395).

DPD telah melakukan penguatan kewenangan melalui interpretasi yudisial oleh MK. Hal ini terindikasi melalui beberapa hal, pertama adanya pasal-pasal pada UU MD3 dan UU P3 yang diajukan DPD untuk diuji konstitusionalitasnya dengan pasal pada UUD 1945 yang memang berhubungan langsung dengan kewenangan DPD, kedua, dari permohonan DPD dapat dikategorikan penguatan kewenangan pada fungsi-fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang antara lain merupakan, fungsi legislasi dan penganggaran utamanya fungsi legislasi yang dimohonkan untuk diberikan kesetaraan dalam pemberian persetujuan RUU menjadi UU sebagaimana yang dimiliki oleh Presiden dan DPR dalam pasal 20 ayat 2 UUD 1945 meskipun hasilnya MK menanggapi lain, paling tidak proses penguatan itu sudah tercatat secara dalam dokumen sejarah proses putusan MK, untuk fungsi penganggaran dapat dilihat dari upaya DPD dalam kedua putusan tersebut yang turut memasukkan pasal-pasal terkait mekanisme

pemberian pertimbangan oleh DPD terhadap RUU APBN (Ruliah, 2018: 397).

3. Kewenangan Legislasi Ideal yang dapat Diterapkan DPD RI

Salah satu gagasan dari perubahan UUD 1945 oleh para perumus dan perancang konstitusi ialah melakukan penataan sistem ketatanegaraan baik secara kelembagaan ataupun kekuasaannya. Akan tetapi, melihat realitas dan perkembangan zaman ternyata penataan lembaga yang dilakukan oleh perumus konstitusi masih menyisakan berbagai persoalan ketatanegaraan. Dimana upaya penataan sistem ketatanegaraan Indonesia yang hendak dibangun masih tidak sejalan dengan semangat perubahan konstitusi.

Amandemen UUD 1945 Indonesia setelah reformasi, salah satu ide adalah pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah erat kaitannya dengan rekonstruksi lembaga perwakilannya menjadi dua kamar. Akan tetapi pengaturan yang ada terkesan berantakan dan belum jelas. Seperti halnya pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan. Meskipun pada hakikatnya sama-sama sebagai lembaga legislatif, namun mendapat porsi yang jauh berbeda. Bahkan DPD terkesan menjadi anak tiri bagi DPR di lembaga legislatif. Sehingga, kewenangan-kewenangan yang ideal khususnya legislasi sebagai instrumen terpenting sama sekali tidak berimbang.

UUD NRI Tahun 1945 telah mendudukan DPD RI dan DPR RI sebagai lembaga perwakilan. DPD RI sebagai perwakilan daerah dan DPR RI sebagai perwakilan rakyat. Kedua lembaga tersebut juga sama-sama dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal susunan dan kedudukan DPD RI diatur dengan undang-undang, sedangkan DPR RI UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebut susunan saja tanpa kedudukan DPR RI diatur dengan undang-undang .

Dalam proses pembentukan undang-undang atau undang-undang, Dewan tidak memiliki kekuasaan untuk memutuskan atau mempengaruhi proses pengambilan keputusan sama sekali karena beberapa alasan.

Pertama, Dewan pada dasarnya tidak memiliki kekuasaan untuk membuat hukum. Kedua, Dewan hanya berwenang untuk merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan pemerintah daerah. Ketiga, dewan tidak independen dalam merumuskan undang-undang, karena frasa "ikut serta dalam peninjauan kembali" menunjukkan bahwa DPR yang masuk kekuasaan untuk mengesahkan hukum. Padahal, syarat konstituen untuk menjadi anggota Dewan jauh lebih berat dari pada Parlemen. Artinya kualitas legitimasi anggota dewan tidak sebanding dengan kualitas dewan kewenangan sebagai perwakilan daerah). (Mastur. Isharyanto. Setiono. 2017: 86).

DPD RI dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dengan kata "dapat" mengajukan rancangan undang-undang sesuai dengan kepentingannya, DPD RI Periode pertama pada tahun 2004-2009 dihasilkan RUU sebanyak 19 (Sembilan belas) RUU. Periode kedua tahun 2009-2014 DPD RI menghasilkan 38 (tiga puluh delapan) RUU. Sedangkan pada periode ketiga tahun 2014-2019 DPD RI menghasilkan 33 (tiga puluh tiga) RUU. Total selama tiga periode keberadaan DPD RI telah dihasilkan 90 (Sembilan puluh) rancangan RUU. Dari hasil sebanyak itu, baru 1 (satu) RUU usul DPD RI yang ditetapkan menjadi undang-undang. Yaitu rancangan undang-undang tentang Kelautan yang dihasilkan DPD (Andri Ardianto, 2020: 361).

Dalam hal ikut membahas terhadap RUU, DPD RI sudah mulai diberikan ruang yang cukup terbuka oleh DPR RI dan pemerintah. RUU yang merupakan usul DPR maupun pemerintah yang menjadi ruang lingkup DPD RI sudah mengikutsertakan DPD RI dalam pembahasannya. RUU tentang Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, RUU tentang Desa yang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dan RUU tentang Pemerintah Daerah yang menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 (Andri Ardianto, 2020: 362).

Kaitannya dengan "ikut membahas", terdapat satu RUU yang merupakan usul DPD RI dan ditetapkan menjadi undang-undang namun

tidak mengikutsertakan DPD RI dalam pembahasannya. RUU tentang Ekonomi Kreatif merupakan usul DPD RI pada tahun 2015 dan sekarang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif. Namun dalam pembahasannya UU tentang Kelautan mengikutsertakan DPD RI secara penuh dalam pembahasan tingkat I bersama dengan DPR RI dan pemerintah. Kemudian juga terhadap Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Undang-Undang tersebut merupakan usul dari DPR RI. Sebagaimana ketentuan Pasal 22D Ayat (2), DPD RI seharusnya ikut membahas RUU yang salah satunya berkaitan dengan terkait dengan sumber daya alam seperti Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tersebut paling terkini adalah keikutsertaan DPD RI dalam pembahasan RUU tentang Cipta Kerja. RUU tersebut telah diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Dalam pembahasan tingkat I bersama pemerintah, DPR RI dalam hal ini Badan Legislasi selalu mengikutsertakan DPD RI (Andri Ardianto, 2020: 363-364).

Sebenarnya setelah lahirnya DPD diharapkan mampu menciptakan sistem *check and balances* dalam lembaga perwakilan terutama dalam bidang legislasi, karena setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan menyeimbangi setiap cabang kekuasaan lainnya, maka inti dari *checks and balances* tersebut adalah tidak ada lembaga negara yang berkuasa.

Check and balances menurut Miriam Budiardjo mengakibatkan satu kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja tetapi untuk membatasi kekuasaan setiap cabang kekuasaan secara efektif (Miriam Budiardjo, 2008: 153-154).

Sistem *checks and balances* ini mengakibatkan setiap kekuasaan dapat diatur, dibatasi dan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan tugas, fungsi, dan kewenangan lembaga perwakilan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. *checks and balances* antar lembaga perwakilan memungkinkan adanya saling kontrol antar

lembaga perwakilan yang ada yaitu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dan dalam sistem *cheks and balances* menghindarkan terjadinya *over lapping* antar kewenangan yang ada.

Dalam konsep sebagai (*check and balance*) dalam lembaga parlemen, hal berbeda ditemukan dalam hal kewenangan. Dalam hal ini terdapat parlemen yang memberikan kewenangan yang sama antara kamar pertama dan kamar kedua. Tetapi ada juga parlemen yang memberikan kewenangan berbeda diantara kedua kamarnya. Bahkan sampai ada kewenangan yang sangat di dominasi oleh kamar pertama. Hal terakhir ini yang harus dihindari karena akan mengaburkan konsep saling kontrol antar kamar di parlemen itu sendiri. Dalam peristiwa hukum dan peristiwa konkrit terhadap DPD RI, kewenangan yang dimiliki DPD RI dapat dikatakan sangat minim. Konsep *check and balances* dalam lembaga parlemen umumnya berfungsi sebagai penolak (*veto*) atau menunda (*delay*) pelaksanaan tugas salah satu kamar. Dalam kaitan ini, DPD RI sama sekali tidak diberikan fungsi sebagai penolak ataupun menunda terhadap kerja-kerja DPR RI. DPD RI diberikan peranan untuk mengusulkan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu. Namun hal itu tidak serta merta menghambat pelaksanaan tugas DPR RI. Dalam arti ketika DPD RI tidak memberikan usul rancangan undang-undang, DPR RI akan tetap melaksanakan tugasnya seperti biasa. Begitu juga dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Ketika DPD RI tidak memberikan daftar inventarisasi masalah, atau pandangan awal maupun pandangan akhir terhadap suatu rancangan undang-undang, maka DPR RI akan tetap melanjutkan proses pembahasan rancangan undang-undang itu tanpa atau pun dengan adanya kehadiran DPD RI ((Andri Ardianto, 2020: 366).

Sistem *cheks and balances* antar lembaga perwakilan di Indonesia dalam kenyataannya masih belum diterapkan. Walaupun konstitusi di Indonesia dalam lembaga perwakilan memakai sistem dua kamar, namun diantara kedua kamar tersebut terjadi perbedaan dalam bidang legislasi.

Pasal 22D UUD 1945 Ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanya berhak mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukkan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kedudukan yang lemah dalam bidang legislasi, sehingga tidak terjadi sistem *cheks and balances* dalam lembaga perwakilan di Indonesia.

Berbeda dengan Amerika Serikat, *cheks and balances* tidak hanya terjadi antar lembaga (*executif, legislatif, yudikatif*), namun terjadi juga dalam lembaga perwakilan. Dalam lembaga perwakilan di Amerika Serikat bekerjanya *cheks and balances* terlihat dari proses bagaimana undang-undang itu dibuat. Masing-masing kamar, baik *House of Represenatative* maupun Senat dapat mengajukan rancangan undang-undang dan memveto undang-undang tersebut.

Menurut hemat penulis bahwa idealnya kewenangan legislasi DPD dapat dikaji menggunakan teori negara kesatuan (*unitarity state theory*) setelah membandingkan dengan Senat Amerika Serikat karena kehadiran lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan termasuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak datang begitu saja, tetapi didasarkan berbagai macam teori di antaranya teori negara kesatuan (*unitary state theory*), teori demokrasi dan teori lembaga perwakilan. Republik Indonesia adalah negara kesatuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Bentuk negara ini tidak boleh diubah sesuai termaktub dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan. Namun apabila diperhatikan klasifikasi negara kesatuan, Indonesia saat ini merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*) karena berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah

provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan sendiri. Pemerintah daerah provinsi, pemerintahan kabupaten dan kota tersebut berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan menurut asas otonomi (seluas-luasnya) dan asas tugas pembantuan. Yakni; semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pusat. Disamping itu, negara juga mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa. Maka hadirnya kamar kedua bagi perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah otonom, disamping kepentingan rakyat secara nasional yang diperjuangkan DPR.

Apabila melihat negara lain yang menganut bentuk negara kesatuan dengan dua kamar dapat dilihat sebagai berikut:

Menurut Reni Dwi Purnomowati, watak lunak parlemen Indonesia tersebut “terlalu lunak.” Di Prancis, sebagai negara kesatuan dengan sistem bikameral lunak, kamar kedua dinamakan senat yang seluruhnya berjumlah 321 di mana sepertiga dipilih secara tidak langsung tiap 3 (tiga) tahun sekali. Kekuasaan Senat secara umum subordinat terhadap Majelis Nasional (Kamar Pertama), tetapi agak lebih besar dalam mempengaruhi *organic law* dan *financial bills*. Senat boleh mengusulkan RUU, tetapi kata putus ada di Majelis Nasional. Selain itu, senat dapat mengadakan penyelidikan atas administrasi negara, tetapi tidak dapat memecat pejabat negara (Reni Dwi Purnomowati, 2004: 4).

Di Inggris, negara kesatuan dengan watak bikameral lunak, kamar kedua disebut *House of Lords* yang secara eksklusif berhak mengajukan RUU Keuangan. Meskipun demikian para Lords tidak berhak mengubah dan sekali aturan itu memperoleh persetujuan *House of Commons* (DPR), maka *House of Lords* hanya boleh “melawan” dengan menunda persetujuan maksimal 1 (satu) tahun (Isharyanto, 2006: 53).

Masih dalam bangun negara kesatuan, Konstitusi Jepang (1946) mengatur bahwa Diet (Parlemen) berwatak bikameral dengan susunan

lembaga *House of Representative* atau Sanguin dan *House of Councillors* atau *Sangiin* (Pasal 42). Kedua kamar dipilih langsung. Dalam proses legislasi, *House of Councillors* berperan penting karena suatu undang-undang harus memperoleh persetujuan kedua kamar. Selanjutnya, *House of Councillors* dapat menunda APBN dalam 30 hari dan menunda RUU biasa selama 60 hari. Jika hal ini terjadi, dibuat komisi gabungan atau mengabaikan keberatan *House of Councillors* dengan syarat dukungan DPR dua pertiga yang hadir (Isharyanto, 2006: 53).

Di Belanda kapasitas kedua kamar parlemen relatif sebanding. Parlemen Belanda terdiri kamar pertama (*Eerste Kamer*) dan kamar kedua (*Tweede Kamer*). Anggota kedua kamar dipilih dengan cara perwakilan proporsional terbatas untuk 4 (empat) tahun. Peran *Eerste Kamer* lebih banyak saat jointsession dan dalam proses legislasi kamar ini yang akan memutuskan RUU yang dikirimkan oleh *Tweede Kamer* (Isharyanto, 2006: 53).

Di Thailand, negara dengan bangun kesatuan yang berbentuk monarki, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Majelis Nasional (*Rathasapha*) yang merupakan parlemen bikameral dan terdiri atas DPR (*Sapha Phuthaen Rotsaden*) dan Senat (*Wuthisapha*). Senat mempunyai 200 anggota yang dipilih oleh rakyat untuk 6 (enam) tahun. Dalam proses legislasi, Senat tidak mempunyai hak mengajukan RUU, karena hal ini monopoli DPR. Tetapi, Senat mempunyai hak veto dalam mempertimbangkan suatu *bills*, meskipun dapat ditolak dengan dukungan suara duapertiga anggota DPR. (Isharyanto, 2006: 53).

Republik Afrika Selatan adalah negara di bagian Afrika merupakan negara tertua di benua Afrika. Dalam *Constitution of Republic of South Afrika* (1966), Pasal 40 ayat (1) di atur bahwa Afrika Selatan adalah negara republik yang berbentuk kesatuan. Kemudian Parlemen terdiri dari dua kamar yaitu *National Assembly* dan *National Council of Provinces*, terdiri dari 400 kursi untuk *National Assembly* dan 90 kursi untuk *Council of provinces*. Secara umum proses pembentukan UU pada negara Afrika

Selatan dapat diuraikan sebagai berikut, semua RUU diajukan oleh kamar pertama, termasuk RUU tentang *Money Bill*, kecuali RUU yang berkaitan dengan provinsi diajukan oleh kamar kedua. Kamar kedua memberikan pertimbangan atau penolakan terhadap RUU yang disetujui kamar pertama. Dalam hal RUU yang berkaitan dengan provinsi maka harus dibahas di Komisi Mediasi jika terdapat perbedaan pendapat yang hasilnya dapat diabaikan dengan 2/3 suara dari kamar pertama, dan jika RUU tidak berkaitan dengan 2/3 suara dari kamar pertama, dan jika RUU tidak berkaitan dengan kepentingan provinsi maka tidak diperlukan Komisi Mediasi dan dapat diabaikan dengan suara mayoritas kamar pertama dan pertimbangan kamar kedua jika RUU yang berkaitan dengan kepentingan provinsi. Jika hak veto Presiden ditolak, maka Presiden dapat meminta Mahkamah Konstitusi menilai konstitusionalitas UU tersebut terhadap UUD (Fatmawati, 2001: 204).

Melihat negara kesatuan yang menggunakan sistem dua kamar diatas maka, munculnya DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi sebuah perdebatan panjang dalam proses terbentuknya, ketakutan terhadap sistem dua kamar dan akan menuju kepada negara bersusun federasi nyatanya dapat di bantah karena banyak negara kesatuan yang menerapkan sistem dua kamar dalam sistem perwakilannya. Dari perbandingan sederhana itu, terlihat bahwa DPD sebagai kamar kedua parlemen Indonesia dengan basis perwakilan teritorial hanya mempunyai kekuasaan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah atau kepentingan daerah saja. Hal ini berbeda dengan kondisi di Prancis, di mana watak parlemen bikameral lunak tidak menghalangi kamar kedua untuk mengajukan setiap RUU. Fungsi yang lain cukup “mengkhawatirkan”, misalnya ikut membahas RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, di mana tak ada jaminan konstitusional seberapa besar pengaruh DPD dalam proses tersebut (Isharyanto, 2006: 54).

DPD dalam kehadirannya di sistem perwakilan Indonesia adalah sebagai bentuk kompromi antara konsepsi negara kesatuan yang dianut Republik Indonesia di satu pihak dan tuntutan daerah di tingkat nasional yang berfungsi memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia karena aspirasi dan kepentingan daerah selama ini cenderung diabaikan pemerintah.

Kepentingan daerah pada suatu negara dapat dipandang dari berbagai sudut pandang. Jika negara tersebut berbentuk kesatuan maka sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat melalui UU yang dibuat badan legislatif nasional karena negara kesatuan pada dasarnya adalah negara dengan satu sistem pemerintahan. Selanjutnya, jika negara tersebut berbentuk federasi maka kepentingan daerah atau kepentingan negara bagian ditentukan oleh negara-negara bagian yang membentuk federasi melalui suatu perjanjian yang disebut konstitusi. Oleh karena itu, untuk menyamakan persepsi maka yang dimaksud dengan kepentingan daerah dalam Indonesia di sini adalah semua urusan pemerintahan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom melalui UU yang dibuat pemerintah dan DPR, termasuk pembagian keuangan negara dan sumber daya manusia guna menjalankan urusan pemerintahan.

Walaupun DPD mempunyai kewenangan legislasi yang sangat terbatas, akan tetapi keberadaannya perlu dipertahankan dalam sistem perwakilan Indonesia. Oleh karena itu, pilihan yang ideal mengenai kewenangan legislasi DPD adalah dengan memperkuat kewenangan legislasi DPD dalam rangka menciptakan sistem perwakilan bikameral di Indonesia. Maka model parlemen bikameral yang ideal adalah *strong bicameralism* terbatas yakni terbatas dalam hal berkaitan dengan kepentingan daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Mahmuzar, 2019: 257). Pilihan ini diambil karena susunan negara Indonesia adalah kesatuan. Sistem dua kamar tidak hanya dianut oleh negara federal, tetapi dianut oleh negara yang bersusun kesatuan. Indonesia juga merupakan negara kepulauan yang bercirikan nusantara. Dalam negara seperti itu,

dibutuhkan representasi regional yang kuat ditingkat pusat sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Begitu juga dengan jumlah dan sebaran penduduk semua negara yang memiliki penduduk besar memiliki sistem perwakilan bikameral.

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia merupakan representasi daerah yang keberadaannya di Indonesia dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah. Melihat potensi yang dimiliki oleh DPD RI sebagai salah satu lembaga legislatif, maka idealnya DPD dapat ikut serta membahas dan menyetujui rancangan undang-undang sesuai kepentingannya yaitu kepentingan daerah. Oleh karena itu, maka perlu diberikan kewenangan yang lebih luas kepada DPD dalam kewenangan legislasi, kewenangan tidak harus sama dengan DPR. Keberadaan DPD sebagai mitra DPR di kamar parlemen yang berkaitan dengan kedaerahan. Suatu rancangan undang-undang yang dibahas oleh DPR, DPD dan Presiden, yang berkaitan dengan daerah, mendapatkan persetujuan bersama. Walaupun DPR tetap memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Maka terkait dengan kedaerahan yakni sesuai dengan kepentingan konstitusional DPD yaitu pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Melalui hal tersebut kewenangan DPD RI dalam hal ikut serta dan menyetujui RUU, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat terlaksana, maka selangkah upaya untuk memberikan kedudukan ideal bagi DPD sebagai salah satu lembaga legislatif yang merepresentasikan daerah (*regional representative*) dapat diwujudkan.