

# DPD DAN SISTEM PARLEMEN BIKAMERAL

Prayudi<sup>)</sup>

*Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengusulkan dilakukannya perubahan Pasal 22 D Ayat (2) UUD (Undang-Undang Dasar) 1945 berkaitan dengan kewenangan DPD untuk melakukan hak veto. Ini dilakukan dengan alasan cheks and balances, agar DPD dapat menyetujui atau menolak rancangan undang-undang. Saat itu, yaitu pada 8 Juni 2006, dengan 128 anggota DPD, dibutuhkan 98 pendukung lagi agar usul perubahan konstitusi tersebut dapat diagendakan dalam sidang MPR.<sup>1</sup> DPD menilai materi Pasal 43 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945. Sehingga, DPD merencanakan untuk mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi.<sup>2</sup> Pasal 43 Undang-Undang No 22 Tahun 2003 mengatur tentang kewenangan DPD dalam membahas rancangan undang-undang. Pada Ayat 2 di Pasal itu disebutkan: "DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR."<sup>3</sup> DPD menilai pasal itu bertentangan dengan UUD 1945, karena dalam konstitusi tidak ada pembatasan yang sedemikian sempit seperti itu.<sup>4</sup>*

Tidak sedikit kalangan menilai agar DPD lebih dapat mampu melakukan kerjanya secara maksimal, daripada sekedar menuntut perlunya dilakukan pembaharuan konstitusi terkait

---

<sup>\*)</sup> Peneliti Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

<sup>1</sup> "Usulan DPD Prematur", Kompas 17 Juni 2006. DPD menyampaikan usulan perubahan yang ditandatangani oleh seluruh anggota DPD yang berjumlah 128. Termasuk, dua anggota dari daerah pemilihan Sumatera Utara DPD yang telah meninggal akibat kecelakaan pesawat, yakni Raja Inal Siregar dan Abdul Halim Harahap, serta anggota DPD pengganti antarwaktunya.

<sup>2</sup> "DPD Akan Ajukan UU Susduk ke MK", dalam Kompas 22 Juni 2006.

<sup>3</sup> Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

<sup>4</sup> Ibid.

tugas dan wewenangnya sebagai lembaga negara. Sampai pertengahan tahun 2006, tercatat bahwa pencapaian kerja DPD hasil Pemilu 2004 adalah: berupa usulan mengenai 1 buah RUU Bidang pemekaran; Pendaapat dan pembahasan terhadap 12 buah RUU bidang otonomi daerah dan 1 RUU sumber daya alam; Pertimbangan atas sebuah RUU bidang pendidikan; 6 RUU bidang keuangan, 2 buah RUU perpajakan; Pengawasan terhadap pelaksanaan 5 buah UU bidang otonomi daerah, 4 UU sumber daya alam, 3 UU pendidikan, 1 UU agama, 1 UU keuangan, 1 RUU sistem jaminan sosial nasional, dan 1 RUU pangan, serta memberikan pertimbangan atas laporan pemeriksaan BPK dan hasil pemeriksaan keuangan pemerintah pusat.<sup>5</sup> Dengan posisi konstitusional yang masih tergolong sub ordinat dari proses politik DPR dan pemerintah dalam proses pembahasan dan penetapan agenda ketatanegaraan, maka DPD memang kurang berperan signifikan dalam dinamika sistem politik nasional. DPD merasa peker-

jaannya sia-sia, karena cenderung diabaikan oleh DPR.<sup>6</sup>

Pemikiran lain untuk mengatasi masalah ini, bagi DPD juga dicoba dilakukan melalui terobosan dengan mencoba mengajukan usulan Sidang MPR untuk melakukan amandemen konstitusi, yaitu mengenai pasal terkait kewenangan DPD. Ketentuan Pasal 37 Ayat (1) UUD 1945 memang memungkinkan amandemen, karena dikatakan bahwa usulan perubahan pasal-pasal UUD 1945 dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan minimal 1/3 jumlah anggota MPR. Artinya, dengan jumlah anggota MPR 678 orang, maka diperlukan syarat minimal 226 orang. Untuk mengubah pasal UUD 1945, sidang MPR harus dihadiri 2/3 jumlah anggota MPR, yaitu 452; sedangkan persetujuan perubahan harus dilakukan oleh minimal 50 persen plus satu, yaitu 340 anggota. Sebenarnya, kontroversi mengenai usulan DPD dalam konteks sistem kenegaraan yang berlaku, bukan hanya sekarang, tetapi sebelumnya juga sudah menunjukkan fenomena tentang debat

<sup>5</sup> "Dongkrak Dulu Kinerja DPD", Kompas 19 Juni 2006.

<sup>6</sup> Sebagaimana antara lain disampaikan saat Pidato Ketua DPD Ginandjar Kartasmita pada Sidang Paripurna ke 15 DPD, Masa Sidang 2005-2006, 30 Juni 2006.

penataan ulang kewenangan yang dimilikinya.<sup>7</sup> Ketentuan yang digariskan mengenai kewenangan DPD secara konstitusional, menyebabkan kuatnya kesan bahwa Indonesia menganut sistem bikameral yang tidak murni (*soft bicameralism*). Anggota DPD tidak mempunyai peranan signifikan dalam sistem ketatanegaraan sebagaimana peranan seorang Senator pada umumnya.

Persoalannya, bagaimana sebenarnya posisi DPD dalam sistem ketatanegaraan nasional di Indonesia pasca perubahan UUD 1945 saat ini? Apa konsekuensi yang akan dihadapi ketika muncul aspirasi mengenai harapan terbentuknya sistem parlemen bikameral pada umumnya, dan mengenai kemungkinan penerapan hak veto dari DPD sendiri pada khususnya, dengan perbandingan beberapa negara

tertentu yang menerapkan sistem parlemen dua kamar?

### **Ketentuan Konstitusional dan Harapan Sistem Parlemen Dua Kamar**

Semua negara federal memakai sistem parlemen dua kamar, karena satu di antaranya untuk mewakili kepentingan negara bagian, dan satunya lagi untuk mewakili kepentingan negara federal itu sendiri. Sedangkan negara kesatuan yang menggunakan dua kamar biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa salah satu kamar akan mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari kamar lainnya. Dikhawatirkan, bahwa sistem satu kamar memberikan peluang untuk disalahgunakan kekuasaannya, karena mudah dipengaruhi oleh situasi sosial politik dan bahkan oleh keadaan eko-

<sup>7</sup> Sebelum akhirnya dapat direalisasikan, DPD pernah menuntut agar unsur pimpinan DPD pernah menuntut agar unsur pimpinan MPR berasal dari DPD 2 orang dan DPR 2 orang, dengan alasan perlu adanya kesejajaran antara lembaga DPR dan DPD. Sebelumnya, DPD dan DPR juga berbeda pendapat ketika membahas forum yang dianggap tepat berkaitan dengan pidato Presiden mengenai RAPBN dan Nota Keuangan tanggal 16 Agustus 2005. Dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 15, disebutkan, pemerintah pusat mengajukan RUU APBN disertai Nota Keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR pada Agustus tahun sebelumnya. Sementara Peraturan Tata Tertib DPR Pasal 137 menyebutkan, terhadap RUU yang berkaitan dengan APBN, pajak negara, pendidikan, dan agama, DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis yang disampaikan DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden. Keputusan DPD Nomor 2/DPD/2004 tentang Tata Tertib DPD yang diubah dengan keputusan DPD Nomor 4/DPD/2004 tentang Perubahan Tata Tertib DPD di Pasal 6 menyebutkan, DPD mempunyai tugas dan wewenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

nomi. Badan yang mewakili rakyat biasanya disebut Majelis Rendah (*Lower House*), sedangkan badan yang satunya lagi disebut Majelis Tinggi (*Upper House* atau Senat). Kamar atau badan yang bukan mewakili rakyat, atau Majelis Tinggi, biasanya disusun sedemikian rupa agar wewenangnya kurang berperan dibandingkan badan yang mewakili rakyat (Majelis Rendah). Wewenang ini tercermin baik di bidang legislatif maupun di bidang pengawasan. Hanya di Amerika Serikat saja dan bekas koloninya, yaitu Filipina, tampaknya Senat atau yang dapat dikategorikan sebagai Majelis Tinggi, mempunyai kekuasaan lebih besar dibandingkan Majelis Rendah. Setiap perjanjian internasional dan pengisian jabatan-jabatan kenegaraan yang penting, seperti halnya setingkat menteri, duta besar, hakim agung, dan sebagainya, harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu oleh pihak Senat<sup>8</sup>, sebelum nantinya diangkat atau dilantik oleh presiden.

Perbedaan antara bikameral dan unikameral dengan segala variasi konstelasi peranannya,

yaitu simetris *vis a vis* asimetris, dan antara *congruent* dan *incongruent*, banyak diulas oleh Arend Lipjhart. Masing-masing variasi konstelasi peranan kelembagaan sistem parlemen tersebut, adalah membawa konsekuensi pada tingkat keseimbangan hubungan yang diciptakan dalam sistem politik.<sup>9</sup> Tetapi, kritik atas teori ini juga muncul, bahwa masing-masing kamar biasanya mempunyai karakteristik tugas, fungsi, serta kekuasaan yang berbeda, di mana masing-masing saling melengkapi melalui sistem keparlemenannya.<sup>10</sup> Dengan perbedaan ini, tidak dapat diberikan perbandingan antara satu hal yang berlawanan, walaupun dalam atap yang sama, yaitu parlemen. Ketika suatu negara membentuk lembaganya, hal tersebut merupakan keinginan dari masing-masing negara untuk memilih bagaimana bentuk parlemen mereka. Untuk memilih suatu bentuk kamar kedua, sangat tergantung pada sejarah dan kebutuhan negara itu sendiri, di samping keadaan lingkungan ekonomi, sosial, politik masing-masing negara, dan konteks kelem-

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, h. 175-176.

<sup>9</sup> Arend Lipjhart, *Patterns of Democracy Government Forms and Performances in Thirty Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1984.

<sup>10</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 132-133.

bagaannya sendiri.<sup>11</sup>

Kalau majelis tinggi (*upper house*) tidak mempunyai fungsi legislasi secara utuh, maka majelis tinggi berhak mengubah, mempertimbangkan, atau menolak (veto) rancangan undang-undang dari majelis rendah (*lower house*). Jika hak itu juga tidak ada, *upper house* diberi hak menunda pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui *lower house*. Hak menunda pengesahan itu, sering menjadi satu-satunya kekuatan jika *upper house* tidak mempunyai hak mengubah dan menolak rancangan undang-undang.<sup>12</sup> Pengalaman sistem bikameral Inggris (*The United Kingdom*), misalnya, sekalipun *House of Commons* (sebagai *lower house*) jauh lebih dominan dalam fungsi legislasi dibanding *House of Lords* (sebagai *upper house*), semua rancangan undang-undang harus melewati kedua kamar yang ada sebelum ditandatangani menjadi undang-undang (*all Bills go through both Houses before becoming Acts*) oleh Ratu

Inggris. Dalam hal penundaan, *House of Lord* tidak dibenarkan menunda lebih dari dua sesi persidangan parlemen atau lebih dari satu tahun (*bills cannot be delayed by the House of Lords for more than two parliamentary sessions, or one calendar year*).<sup>13</sup>

Hasil penelitian International IDEA mengenai sistem bikameral di 54 negara yang dianggap sebagai negara demokratis memperoleh beberapa kesimpulan yang diperoleh. Ini antara lain, bahwa: sebanyak 32 negara memilih bikameral, sedangkan 22 negara memilih unikameral; Dari 32 negara penganut bikameral terbagi seimbang dalam hal kuat dan lunaknya, yaitu 16 negara menganut bikameral kuat dan 16 negara menganut bikameral lunak; semua negara federal memiliki dua majelis; negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih sistem unikameral dan sebagian lainnya bikameral (dari sampel yang diteliti, 22 negara memilih sistem unikameral dan 20 negara memilih sistem bikameral, selebihnya

<sup>11</sup> Ibid, h. 133. Sesuai pendapat Reni Dwi Purnomowati, kritik ini memberi contoh yaitu: Venezuela, yang pada tahun 1961, parlemennya berbentuk bikameral, sesuai dengan keadaan negaranya menurut teori. Tetapi, ketika berganti rezim, konstitusi diubah dengan salah satu alasannya adalah kesulitan ekonomi yang meningkat selama tahun 1980-1990. Di samping itu, juga melakukan kecaman terhadap korupsi ditahun 1999. Melalui pergantian konstitusi, maka terjadi perubahan pula lembaga parlemennya menjadi bersistem unikameral.

<sup>12</sup> Baca mengenai uraian dengan topik assemblies, dari sudut perbandingan politik, Gabriel A. Almond & Bingham Powell, Jr, *Comparative Politics Today*, Harper Collins College Publisher, 6th edition, 1996, h. 101-105.

<sup>13</sup> Ibid.

tidak diperoleh datanya); hampir semua negara dengan jumlah penduduk besar memiliki dua majelis (Bangladesh adalah pengecualian dari kelompok ini), demikian pula sebagian besar negara yang memiliki wilayah luas memiliki dua majelis (Mozambique merupakan pengecualian dari sampel ini).<sup>14</sup>

Di Indonesia, sesuai Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Rumusan semula Pasal 2 Ayat (1) tersebut bunyinya adalah: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."<sup>15</sup> Di masa Orde Lama dan Orde Baru, posisi MPR sebagai lembaga negara tertinggi tersebut, ternyata dalam praktek mengalami peranan yang kurang substansial, karena secara empiris kekuasaan lebih di

tangan penguasa tunggal secara personal dibandingkan kelembagaan negara yang menjalankan tugas dan wewenangnya.

Diakui, bahwa sesuai UUD 1945, MPR memegang kekuasaan tertinggi dan MPR juga berwenang memilih Presiden untuk jangka waktu lima tahun, dan secara teoritis dapat memberhentikan Presiden dalam periode kekuasaannya. Tetapi, prakteknya, kurang lebih 60% dari anggota MPR diangkat oleh Presiden, dan hanya 40 % dipilih melalui Pemilu. Setiap akhir masa jabatan Presiden selalu menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada anggota MPR yang baru dilantik. Pertanggungjawaban Presiden saat itu belum pernah ditolak oleh MPR dan bahkan rutinitas penyampaian hanya berkesan serimonial belaka.<sup>16</sup> Setelah amandemen UUD 1945, dorongan kehendak kuat ke arah penciptaan kehidupan yang lebih demokratis dicoba untuk dituangkan dalam ketentuan konstitusi. Ini antara lain mengenai, perubahan komposisi keanggotaan MPR yang bukan saja berarti tidak ada lagi Utusan Daerah dan Utusan Golongan

<sup>14</sup> <http://www.idealindo.or.id/content/view/65/116/lang.id/>

<sup>15</sup> Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945.

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Penerbit Kerjasama Gama Media dan Pusat Studi Hukum-FH Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, 1999, h. 152.

dalam keanggotaan MPR, serta tidak ada lagi anggota MPR yang diangkat, tetapi juga dibentuknya sebuah lembaga negara baru yang bernama DPD.

Dalam perubahan ketiga UUD 1945, berkaitan dengan DPD, antara lain dinyatakan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu dan Anggota DPD dari setiap Provinsi jumlahnya sama. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, dan DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Komposisi keanggotaan dan sekaligus tugas-wewenang DPD diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Selanjutnya, Pasal 22 D UUD 1945, sebagaimana pula hasil perubahan ketiga konstitusi dari Sidang Tahunan MPR, menyebutkan:

“(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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi 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 anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

(4) anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan undang-undang.”

Melihat kewenangan yang

dimiliki DPD, terkesan adanya sistem parlemen "*bicameral*", karena pada dasarnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD mirip dengan kewenangan yang dimiliki DPR. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, sistem bikameral pernah dianut oleh Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949 yang mengenal adanya Senat dan DPR. Kedudukan Senat adalah sebagai pemegang kekuasaan kedaulatan negara, bersama-sama dengan pemerintah dan DPR (Pasal 1 Ayat 2). Di samping itu, Senat juga memegang kekuasaan perundang-undangan yang berkaitan dengan negara-negara bagian atau khusus mengenai hubungan antara RIS dengan negara-negara bagian (Pasal 127 butir a). Hal penting lainnya adalah Senat dapat memberikan nasehat dan meminta keterangan kepada pemerintah baik secara lisan maupun tertulis.<sup>17</sup>

Pada kenyataannya, pembentukan DPD tidak bermakna "*bicameral parliamentary system*". Sehingga, fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang dimiliki oleh DPD dan DPR tidak berada dalam level yang sama, kare-

na DPD bukan menjadi salah satu lembaga yang utuh memiliki kewenangan di bidang legislasi, pengawasan, dan anggaran.<sup>18</sup> Jika dikaitkan dengan konsep trias politika, ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen, yang berbunyi setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, maka sebenarnya sangat berlawanan dengan semangat memberdayakan DPR.<sup>19</sup> Dengan masih adanya kewenangan Presiden untuk memberikan persetujuan maupun mengesahkan undang-undang, artinya penerapan konsep Trias Politika menjadi tidak sepenuhnya dijalankan. Ditambah lagi, paradigma yang dianut oleh UUD 1945 dalam penguatan peranan DPR dilakukan melalui pemangkasan fungsi yang dimiliki oleh Presiden.<sup>20</sup>

Meskipun secara formal terjadi pergeseran kekuasaan legislasi, namun pada kenyataannya pembentukan undang-undang dilakukan bersama antara DPR dengan Presiden. Secara keseluruhan Pasal 20 UUD 1945 pasca amandemen, dapat dipahami sebagai berikut. Pertama, lemb-

<sup>17</sup> Tim Hukum P3I Sekretariat Jenderal DPR RI, Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Laporan Akhir Penelitian), Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2003, h.2

<sup>18</sup> Ibid., h. 3.

<sup>19</sup> Fajar Laksono dan Subardjo, Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden, UII Press, Yogyakarta, 2006, h. 55.

<sup>20</sup> Ibid.

ga legislator adalah DPR, bukan Presiden ataupun DPD. Kedua, Presiden adalah lembaga yang mengesahkan RUU yang telah mendapat persetujuan bersama dalam rapat paripurna DPR. Ketiga, RUU yang telah secara resmi sah menjadi undang-undang wajib diundangkan sebagaimana mestinya. Keempat, setiap rancangan undang-undang dibahas bersama untuk mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam persidangan DPR.<sup>21</sup>

Melalui surat bernomor DPD/HM.310/295/2006 yang ditujukan kepada pimpinan MPR, DPD menginginkan usul perubahan UUD 1945 sehingga DPD dapat menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah.

Usul yang diajukan oleh seluruh anggota DPD yang berjumlah 128 orang ditambah 2 anggota DPD pengganti antar waktu ini, karena mereka merasa bahwa ketentuan mengenai DPD saat ini tidak sepenuhnya mencerminkan latar belakang pembentukannya, sebagaimana tercantum dalam lampiran Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2004 tentang Laporan Badan Pekerja MPR mengenai Hasil Kajian Komisi Konstitusi

tentang Perubahan UUD 1945.

Dalam waktu yang bersamaan, DPD melalui Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) juga memformulasikan beberapa alternatif lain dalam rangka memperluas kewenangan lembaga tersebut. Perluasan kewenangan itu bertujuan untuk melaksanakan fungsi legislasi bersama DPR. Alternatif-alternatif yang dipersiapkan antara lain mengajukan uji materiil UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta RUU yang mengatur tentang Susunan dan Kedudukan DPD. Usulan RUU Susunan dan Kedudukan DPD sudah disampaikan dalam Rapat Paripurna DPD, tetapi belum memperoleh keputusan karena alasan belum semua anggota DPD membaca draft RUU tersebut yang terdiri dari 10 Bab dan 37 Pasal.

### **Konsekuensi: Persetujuan dan Penolakan terhadap RUU**

Terkait dengan usulan kepemilikan hak veto DPD atas RUU yang sudah disetujui oleh DPR dan pemerintah, ruang lingkup penggunaannya, jika nantinya ingin direalisasikan, tentunya tidak serta merta dapat diberlakukan begitu saja dengan mengabaikan masalah proses

---

<sup>21</sup> Ibid.

Ketentuan yang ingin diubah	UUD 1945	Usul Perubahan
Pasal 22 D Ayat (2)	DPD 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 DPR atas rancangan undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama	DPD dapat menyetujui atau menolak 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 yang telah disetujui oleh DPR; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama
Penambahan ayat baru, sehingga semula terdiri dari empat ayat menjadi lima ayat, setelah ayat (2) ditambahkan ayat (3) baru. Ayat (2) lama menjadi ayat (3)	Usul yang diinginkan DPD mirip dengan ketentuan mengenai DPR: Pasal 20 ayat (3): Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu	Jika DPD menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi pada masa sidang DPR berikutnya
Ayat (3) lama, ingin diubah menjadi ayat (4)	DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti	DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR dan Pemerintah
Pergeseran ayat	Ayat (4)	Diubah menjadi ayat (5)

Sumber: <http://hukumonline.com/detail>. Rabu, 21 Juni 2006<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Pimpinan DPD mengajukan usulan perubahan (amendemen) Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 kepada Pimpinan MPR. Usulan amendemen tersebut pada prinsipnya memperkuat kewenangan legislasi DPD seperti sistem strong bicameralism yang berlaku di negara-negara lain yang dirumuskan dalam tata cara hak untuk menolak (veto) rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, mengembalikan ke DPR, atau menunda pemberlakukannya Usulan amendemen Pasal 22D UUD 1945 ditanda-tangani Ketua DPD Ginandjar Kartasasmita dalam surat bernomor DPD/HM.310/295/2006 tertanggal 8 Juni 2006 dengan lampiran satu berkas usulan perubahan. Isi surat pimpinan DPD menyatakan, bahwa sejak tahun 1999 hingga 2002 MPR telah mengubah empat kali UUD 1945 sehingga melahirkan DPD dengan anggota yang dipilih oleh rakyat secara langsung.

awal yang berjalan saat formulasi pembahasannya mulai diagendakan di tingkat alat kelengkapan DPR. Artinya, pemikiran hak veto DPD harus beranjak dari tataran mengenai siapa yang berperan dalam proses inisiatif pengajuan RUU dimaksud. Sehingga, nantinya jelas pada tingkatan mana suatu usulan internal dan ketika telah menjadi keputusan DPD secara kelembagaan mengenai hak veto atas suatu RUU ingin dijalankan. Alasan pentingnya pemahaman hubungan antara variabel tingkatan hak veto dijatuhkan dengan variabel proses awal formulasi RUU itu dilakukan, apakah berasal dari Presiden atau sebaliknya berasal dari inisiatif DPR, tidak lain mengingat ketentuan yang berlaku selama ini.

Meskipun bagi Indonesia, sistem pemerintahan cenderung bersifat kabur atau sekedar quasi parlementer di tengah pengakuan sistem presidensial yang dianut secara normatif, proses pengajuan RUU bersifat interaksi dua belah pihak dan di tingkat pembahasan tidak diberlakukan secara sepihak, sebagaimana dianut di negara-negara lain. Sehingga akan menjadi aneh, ketika hak veto atas suatu RUU dijalankan oleh DPD, tanpa memperimbangkan asal muasal RUU yang akan dibahas di tingkat kelembagaan antara DPR de-

ngan pihak eksekutif. Padahal, dengan konstruksi politik parlemen sebagai suatu kesatuan walaupun dengan sistem kamar yang terpisah ala *bicameral system*, DPD seharusnya memprioritaskan kemungkinan penggunaan hak veto itu untuk RUU-RUU yang berasal dari pemerintah, dengan argumentasi potensi kerugian yang dapat diderita oleh publik, dibandingkan dengan yang berasal dari inisiatif DPR. Ini sekaligus sebagai ruang untuk semakin memperkuat bangunan politik parlemen di tengah struktur ketatanegaraan yang bersifat demokratis, melalui efektivitas penggunaan hak veto DPD terhadap kebijakan tertentu. Tetapi masalahnya, faktor unik atas sistem pemerintahan di Indonesia, ternyata belum mempunyai preseden serupa bagi negara-negara lain, karena hak veto biasanya lebih dimiliki oleh Presiden sebagai Kepala Negara. Kalaupun veto dijalankan oleh salah satu kamar di parlemen, maka tidak terkait dengan upaya memperkuat blok parlemen itu sendiri terhadap rancangan kebijakan yang berasal dari eksekutif. Tetapi veto dimaksud, lebih berkaitan dengan satu kamar terhadap kamar parlemen lainnya, atau justru sebaliknya dari Presiden sebagai kepala eksekutif terhadap rancangan kebijakan dari legislatif. Ke-

seluruhan proses politik yang berlangsung dalam praktek ketatanegaraan tersebut, biasanya adalah belum tentu bersifat final dan masih terbuka kemungkinan untuk dibatalkan melalui persyaratan perolehan suara atau jumlah kursi tertentu di parlemen.

Selama ini, dalam pembahasan dan berlanjut dengan persetujuan atas suatu RUU untuk menjadi Undang-undang, perlu dibedakan terlebih dahulu atas RUU yang berasal dari usul inisiatif DPR dan yang datang dari pemerintah. Untuk pembahasan RUU dari DPR yang mengikutsertakan DPD, prosedur yang ditempuh sesuai dengan mekanisme sebagaimana tertera dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Pasal 134 Ayat (2) huruf a dan b Peraturan Tata Tertib DPR. Di sini, disebutkan adanya dua tingkatan yang harus ditempuh berkaitan dengan pembahasan di tingkat rapat DPR, yaitu pada tingkat alat kelengkapan dan Rapat Paripurna DPR. Untuk rapat alat kelengkapan, yang disebut sebagai Tingkat I meliputi 3 hal: (1) Pandangan dan pendapat Presiden dan DPD; (2) Tanggapan Pimpinan Alat Kelengkapan atas Pandangan dan Pendapat Pre-

siden dan DPD; (3) Pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden berdasarkan daftar inventarisasi masalah (DIM).<sup>23</sup>

Dalam pembahasan Tingkat I dapat diadakan RDP/RDPU, yaitu mengundang Pimpinan Lembaga Negara yang terkait, dan/atau Rapat Intern. RUU belum dapat disampaikan ke Tingkat II apabila secara prinsip tidak tercapai kesepakatan untuk diteruskan. Pada saat menjelang memasuki tahap berikut, biasanya dilakukan Rapat intern Fraksi untuk menentukan sikap yang akan diambil berkenaan RUU dimaksud. Selanjutnya, pada Tingkat II, yaitu dalam Rapat Paripurna DPR, biasanya akan mendengarkan hal-hal berikut: 1. Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat I; Pendapat Akhir Fraksi; Pendapat Akhir Presiden; dan Pengambilan Keputusan. Keseluruhan atas proses ini akan diakhiri dengan keputusan menyangkut dua hal, yaitu: disetujui bersama dalam bentuk pengesahan dan pengundangan; atau tidak disetujui bersama yang artinya tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Pada skema pembahasan RUU dari Presiden kepada DPR, yang mengikutsertakan DPD,

<sup>23</sup> Buku Panduan 2005 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Mekanisme Pelaksanaan Fungsi-Fungsi Dewan, terbitan Sekretariat Jenderal DPR RI, h.23

juga dilakukan 2 tingkat pembahasan sesuai dengan Pasal 134 ayat (2) huruf a dan b Peraturan Tata Tertib DPR. Ini meliputi dua tingkat pembahasan sebagaimana RUU yang datang atas inisiatif DPR, dengan ketentuan mengenai keterlibatan pihak DPD di dalamnya. Sesuai Pasal 44 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003: "DPD memberikan pertimbangan secara tertulis kepada DPR atas RUU yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dengan Pemerintah."<sup>24</sup> Pertimbangan tersebut menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah. Sesuai aturan Tata Tertib DPR, yaitu Pasal 137 di Ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis yang disampaikan oleh DPD terhadap RUU yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dengan Presiden. Apabila RUU berasal dari Presiden, maka setelah Pimpinan DPR menerima RUU tersebut, Pimpinan DPR menyampaikan surat kepada Pimpinan DPD untuk memberi-

kan pertimbangannya. Sedangkan, apabila RUU berasal dari usul inisiatif DPR, maka setelah Pimpinan DPR menyampaikan surat kepada Presiden, Pimpinan DPR juga menyampaikannya kepada Pimpinan DPD untuk memberikan pertimbangannya.<sup>25</sup>

Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja, yaitu hari kerja DPR pada Masa Sidang, sejak diterimanya surat dari Pimpinan DPR. Pada Rapat Paripurna berikutnya, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota perihal diterimanya pertimbangan tersebut dan meneruskannya kepada Bamus untuk selanjutnya menentukan kepada Alat Kelengkapan mana yang akan memahasnya. Apabila dalam waktu yang ditetapkan, DPD belum juga memberikan pertimbangannya, DPD dianggap tidak memberikan pertimbangan dan pembahasan RUU untuk dapat dilaksanakan.<sup>26</sup>

Tidak hanya di tingkat formula pembahasan RUU antara DPR dengan pemerintah, keterlibatan DPD juga berkaitan dengan fungsi pengawasan dalam

<sup>24</sup> Pasal 44 Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>25</sup> Pasal 137 Peraturan Tata Tertib DPR RI.

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 26.

bidang legislasi. Sesuai dengan Pasal 166 Ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR: "Khusus 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, pengawasan dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPD yang disampaikan dalam bentuk tertulis. Pasal 166 Peraturan Tata Tertib DPR menyebutkan, fungsi pengawasan terhadap undang-undang tadi, dilaksanakan melalui mekanisme sebagai berikut: (1) DPR menerima hasil pengawasan atas 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, yang disampaikan oleh DPD dalam bentuk tertulis sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; (2) DPR menugaskan kepada Komisi, Badan Legislasi, Panitia Anggaran, atau Panitia Khusus untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan undang-un-

dang sebagaimana dimaksud pada ayat (1); (3) Alat Kelengkapan DPR membahas dan mempelajari pertimbangan DPD dalam Rapat Alat Kelengkapan; (4) Untuk keperluan pembahasan dan mempelajari pertimbangan DPD, Alat Kelengkapan yang bersangkutan dapat mengadakan Rapat Konsultasi dengan Alat Kelengkapan DPD; (5) Hasil pembahasan tadi dapat dijadikan bahan Rapat Kerja dan rapat dengar pendapat (RDP).<sup>27</sup>

Sebenarnya, berkaitan dengan keterlibatan DPD dalam pembahasan proses politik DPR dengan pihak pemerintah, juga terjadi pada saat pemilihan pejabat publik tertentu, yaitu dalam konteks pemilihan Ketua/Wakil Ketua, dan Anggota BPK. Sesuai dengan Pasal 23F Ayat (1) UUD 1945: "Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden."<sup>28</sup>

## Perbandingan dengan Negara Lain

### Australia:

Konstitusi Australia yang menganut sistem bikameral, mengartikan undang-undang

<sup>27</sup> Ibid., lihat lebih lanjut uraian Bab XVIII.

<sup>28</sup> Pasal 23 (F) Ayat (1) UUD 1945.

yang diajukan harus disetujui oleh kedua majelis parlemen, sebagai upaya untuk melawan penyalahgunaan kekuasaan pembuatan undang-undang. Konstitusi juga memberikan cara untuk mengatasi kemungkinan terjadinya kebuntuan sebagai akibat ketidaksepakatan di antara majelis. Apabila Senat dua kali gagal menyetujui rancangan undang-undang yang berasal dari *House of Representatives*, dibawah kondisi tertentu, Gubernur Jenderal dapat secara simultan membubarkan kedua majelis, di mana selanjutnya pemilu diselenggarakan terhadap seluruh kursi yang terdapat dalam kedua majelis. Hal ini disebut prosedur pembubaran ganda (*double dissolution*) yang hanya dapat dikelualikan dengan kekuasaan masa jabatan secara pasti bagi para senator. Apabila kemacetan berlangsung lama sesudah pemilu, Gubernur Jenderal dapat memanggil bersidang secara bersama (*joint sitting*) dua majelis untuk menyelesaikan masalah.<sup>29</sup>

Kerangka konstitusi menentukan bahwa Senat akan berjalan secara baik jika keanggotaan lembaga itu dipilih langsung oleh rakyat di negara-negara bagian.

Hal ini disarankan melalui penggunaan sistem pemilihan perwakilan berimbang (*proportional representation*), yang didisain untuk meyakinkan bahwa terdapat kesetaraan antara komposisi hasil suara pemilihan yang diperoleh dengan jumlah kursi yang diduduki masing-masing kandidat. Setiap senator pada masing-masing negara bagian dipilih langsung oleh rakyat di negara bagian bersangkutan, dengan jumlah sama senator sebagai wakil mereka. Pada awalnya terdapat jatah 6 senator yang dipilih pada setiap negara bagian dengan jumlah total keseluruhan 36. Selanjutnya, hal ini meningkat dari 36 menjadi 60 (10 orang per negara bagian), dalam tahun 1974 dari 60 menjadi 64 ketika *Australian Capital Territory* dan *Northern Territory* masing-masing memperoleh dua orang senator, serta pada tahun 1983 dari 64 menjadi 76 (12 orang per negara bagian ditambah 2 per *territory*).<sup>30</sup> Senator pada setiap negara bagian dipilih untuk jangka waktu 6 tahun dengan basis rotasi setengah dari Senator yang berhenti setiap 3 tahun (atau menghadapi *by election*). Bagi negara bagian *Territory*, Se-

<sup>29</sup> Harry Evans (Ed.), *Odgers' Australian Senate Practice*, Department of the Senate, Canberra.

<sup>30</sup> Ian. C. Harris (Ed.) & PE Fowler dan BC Wright (Ass Ed.), *House Representatives: Practice*, Fourth Edition, Department of the House of Representatives, Canberra, 2001.

nator menghadapi pemilihan kembali pada setiap kali pemilihan *The House of Representatives*. Apabila terjadi "*double dissolution*" seluruh Senator dan anggota *House of Representatives* harus menghadapi pemilu.<sup>31</sup>

### India

Parlemen adalah badan legislatif negara tertinggi, dan parlemen India terdiri dari Presiden dan dua kamar, Lok Sabha (*House of the People*) dan Rajya Sabha (*Council of States*). Presiden mempunyai kekuasaan untuk memanggil, menunda kedua kamar parlemen atau bahkan membubarkan Lok Sabha. Lok Sabha merupakan badan perwakilan rakyat dan keanggotaannya dipilih secara langsung, umumnya setiap lima tahun sekali oleh mereka yang dewasa dan berhak memilih (*eligible to vote*). Kualifikasi umum minimal untuk keanggotaan Lok Sabha adalah 25 tahun. Jumlah anggota Lok Sabha sekarang ini adalah 545 orang. Jumlah ini dibagi di antara negara bagian (*States*) dan *Union Territories*.<sup>32</sup>

*Rajya Sabha* adalah Majelis Tinggi Parlemen dan keanggotaannya tidak lebih dari 250 orang. Keanggotaan *Rajya Sa-*

*bha* adalah tidak dipilih langsung oleh rakyat tetapi secara tidak langsung oleh Majelis Legislatif di berbagai negara bagian. Setiap negara bagian memperoleh jatah untuk memilih dalam jumlah tertentu. Tidak ada anggota *Rajya Sabha* yang berada di bawah usia 30 tahun. Sesuai Artikel 64 Konstitusi India, Wakil Presiden adalah pejabat negara *ex officio* *Chairman Rajya Sabha*. 12 anggota *Rajya Sabha* dinominasikan oleh Presiden dari kalangan yang dianggap mempunyai kelebihan di bidang pustaka, seni, ilmu, dan pekerja sosial. *Rajya Sabha* adalah lembaga permanen dan tidak merupakan subjek yang dapat dibubarkan, tetapi sepertiga keanggotaannya berakhir setiap dua tahun. *Rajya Sabha* ditetapkan pada 3 April 1952 dan ber-sidang pertama kali pada tanggal 13 Mei di tahun tersebut. Terdapat 245 anggota *Rajya Sabha* yang terbagi di antara berbagai negara bagian dan *Union Territories*.<sup>33</sup>

Perbedaan antara *Lok Sabha* dan *Rajya Sabha* adalah: (1) Keanggotaan *Lok Sabha* adalah dipilih langsung oleh orang yang berhak memilih dalam Pemilu (*eligible voters*). Sedangkan keanggotaan *Rajya Sabha* dipilih

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Lihat *The Constitution of India*, Published by Lok Sabha Secretariat, khususnya Chapter II tentang Parliament.

<sup>33</sup> Ibid.

melalui para anggota Majelis Legislatif Negara Bagian dengan menggunakan sistem perwakilan proporsional atau *single transferable vote*; (2) Pada umumnya masa keanggotaan *Lok Sabha* adalah 5 tahun, sedangkan *Rajya Sabha* adalah badan yang permanen; (3) *Lok Sabha* adalah *House* di mana dewan menteri bertanggungjawab di bawah konstitusi. RUU Keuangan hanya diperkenalkan di *Lok Sabha*. Di samping itu, *Lok Sabha* juga mempunyai kewenangan berkenaan permintaan anggaran bagi berjalannya administrasi negara; (4) *Rajya Sabha* mempunyai kekuasaan khusus untuk mengumumkan bahwa suatu hal menjadi kebutuhan dan sesuatu yang bermanfaat bagi kepentingan nasional bahwa parlemen mungkin membuat undang-undang dengan memperhatikan dalam *State List* atau dibuat oleh undang-undang satu atau lebih dari *all India services* secara kebersamaan bagi Union dan negara-negara bagian.<sup>34</sup>

Fungsi utama dari kedua kamar parlemen adalah membahas undang-undang. Setiap RUU harus melalui pembahasan di kedua parlemen dan disetujui oleh Presiden sebelum nantinya

hal tersebut menjadi undang-undang. Subjek yang menjadikan parlemen dapat melakukan legislasi adalah subjek sebagaimana disebutkan dalam *Union List in the Seventh Schedule to the Constitution of India*. Untuk mempererat hubungan dengan publik secara luas tentang tata cara kerja parlemen selama jam bertanya dan bagaimana mereka mengangkat beragam isu, maka hal ini disiarkan secara jaringan elektronik sejak 2 Desember 1991. Pada 7 Desember 1994, tata cara jam bertanya disiarkan secara langsung ke seluruh negeri melalui saluran nasional *Doordashan* dari mulai jam 11.00 sampai jam 12.00. Seluruh radio di India menyiarkannya pada jam 22.00 sampai 23.00.<sup>35</sup>

### Amerika Serikat:

Artikel konstitusi Amerika Serikat menjamin bahwa kekuasaan legislatif dari pemerintah federal kepada *Congress* dibagi dalam dua kamar, yaitu *Senat* dan *House of Representative*. Keanggotaan Senat terdiri atas dua orang dari setiap negara bagian, sedangkan House keanggotaannya berdasarkan jumlah penduduk dan luas wilayah se-

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Rules of Procedure and Conduct of Business in Lok Sabha, eleventh Edition, Lok Sabha Secretariat, New Delhi, 2004. Chapter VII, h. 15.

tempat, yang tidak secara spesifik disebut dalam Konstitusi.<sup>36</sup> Setiap kamar di parlemen mempunyai kekuasaan untuk melakukan proses legislasi mengenai subjek RUU Penerimaan Negara, yang harus berasal dari *House of Representatives*. Negara bagian yang besar mempunyai pengaruh yang besar dibandingkan dengan negara bagian yang kecil menyangkut masalah keuangan publik.

Senat memiliki 16 komisi permanen, sedangkan *House of Representatives* memiliki 22 komisi dalam proses pembuatan undang-undang. Setiap komite itu mempunyai ruang lingkup spesifik legislasi: hubungan luar negeri, pertahanan, perbankan, perdagangan, kepantasan alokasi anggaran, dan bidang lainnya. Setiap RUU diperkenalkan kepada dua kamar parlemen dengan mengacu pada komisi yang ada untuk mempelajarinya dan memberikan rekomendasi. Komisi dapat menyetujui, merevisi, membatalkan, atau bahkan mengabaikan berdasarkan alasan tertentu. Adalah hampir mustahil bagi sebuah RUU untuk mencapai baik di forum *House* maupun *Senate* tanpa memperoleh kemenangan untuk memperoleh persetujuan. Di tingkat *House*,

petisi pemberhentian RUU dari komisi harus memenuhi persyaratan perolehan jumlah tanda tangan sedikitnya oleh 218 anggota; sedangkan di tingkat Senat, mayoritas dari anggota memperolehnya.<sup>37</sup>

## Reformasi Ketatanegaraan dan Parlemen

Setelah dilakukan amandemen menyangkut kelembagaan MPR, yaitu mengenai Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, maka keberadaan MPR-pun mengalami perubahan yang tidak lagi merupakan lembaga negara tertinggi pelaksana kedaulatan rakyat. Tetapi MPR merupakan suatu lembaga negara, dengan kedudukan sejajar bersama lainnya, disertai latar belakang komposisi keanggotaan dari DPR dan DPD. MPR sederajat dengan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden sebagai eksekutif dan kekuasaan kehakiman yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Secara normatif, dengan kedudukan semacam ini, kehidupan ketatanegaraan Indonesia mulai mengarah pada konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) meskipun dalam batas-batas tertentu dan tidak terlalu

<sup>36</sup> Richard C. Schroeder, *An Out Line American Government*, United States Information Agency, 1989, h. 74.

<sup>37</sup> *Ibid.*, h. 83-84.

ketat, dibandingkan sebelumnya yang terkesan alergi terhadap konsep Trias Politika. Demokrasi melangkah jauh dalam konteks yang bersifat *check and balances* dan benar-benar menuju pada arah berlawanan kehidupan politik klasik yang mengandalkan pada personalitas penguasa dengan sekedar alasan untuk menciptakan ketertiban dan kemakmuran bersama.<sup>38</sup>

Pada prakteknya, pola *check and balances* yang dibangun berada dalam kondisi yang masih balita, karena kewenangan DPD sebagai bagian dari kamar parlemen lebih rendah dibandingkan kewenangan DPR. Berbagai peranan DPD melalui kewenangan yang dimilikinya, yaitu baik mengenai pengajuan RUU, pertimbangan atas APBN dan RUU tertentu, serta mengawasi pelaksanaan UU tertentu untuk ditindaklanjuti oleh DPR, menunjukkan bahwa determinan atas segala keputusan yang diambil berada di tangan DPR bersama Eksekutif, bukan melalui kewenangan DPD. Padahal, dalam sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) keduanya diberikan tugas dan wewenang untuk menetapkan undang-undang. Artinya RUU yang sudah disetujui oleh kamar yang satu harus

dibawa kepada kamar yang satu lagi. Majelis Tinggi atau kamar pertama selanjutnya memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak secara keseluruhan RUU yang telah disetujui oleh Majelis Rendah. Kalau Majelis Rendah mempunyai hak untuk melakukan amandemen RUU, maka Majelis Tinggi tidak memiliki amandemen dimaksud.

Minimnya tugas dan wewenang DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang tidak konstruktif. DPR pernah dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), pengangkatan anggota BPK, dan ketika melakukan perubahan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Ketika kemudian terjadi peristiwa pelibatan dirinya dalam Prolegnas, DPD juga merasa dimarginalkan posisinya yang disejajarkan dengan fraksi, komisi, dan alat perlengkapan DPR. Perasaan di-"anaktirikan"kan dimaksud biasanya muncul dari kesadaran bahwa secara normatif ketatanegaraan DPR dan DPD adalah dua lembaga negara yang sejajar. Bahkan, jika dilihat dari proses pemilihannya, maka DPD seharusnya lebih diberikan we-

---

<sup>38</sup> Mengenai konsep klasik ini antara lain dapat dibaca J.H Rapar, Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

wenang karena dipilih secara langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing. Namun, kenyataan bahwa DPD hanya diberikan wewenang yang terbatas dan mengakibatkan muncul reaksi ketidakpuasan seperti pernah muncul selama ini.

Dengan konstruksi ketatanegaraan dalam UUD 1945 hasil amandemen dari MPR, dapat diperdebatkan keberadaan lembaga negara tersebut di tengah pola *Joint Session* berdasar latar belakang keanggotaannya dari DPR dan DPD, dikaitkan dengan wewenang yang dimilikinya. Konstitusi mengatur wewenang MPR sebagai berikut: (a) mengubah dan menetapkan UUD; (b) melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil Pemilu; (c) memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi; (d) mendengarkan penjelasan Presiden dan Wakil Presiden pada saat akan diberhentikan berdasarkan usul DPR dan berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi; (e) melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya; (f) memilih Wakil Presiden yang diajukan Presiden apabila posisi

Wakil Presiden terjadi kekosongan jabatan; (g) memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti pada saat yang bersamaan dari dua paket yang diajukan oleh dua partai politik peraih suara terbanyak dalam Pemilu sebelumnya.<sup>39</sup>

Dengan kewenangan MPR yang masih menentukan terhadap proses politik pemerintahan setelah hasil Pemilu diumumkan, maka penentuan posisional secara individual atas keanggotaan MPR sendiri yang berasal dari DPR dan DPD justru menjadi bahan perdebatan lebih lanjut. Hal ini akibat posisi keanggotaan DPD yang proses rekrutmennya melalui Pemilu sangat berat dibandingkan dengan rekrutmen anggota DPR melalui kendaraan partai politik sebagai patronnya. Ketentuan yang harus dipenuhi menyangkut dukungan suara dalam usulan amandemen konstitusi, sepenuhnya tergantung pada konstelasi kekuatan politik di dua lembaga secara timbal balik, bukan hanya sepihak. Itu sebabnya, lobi terhadap anggota-anggota masing-masing lembaga, DPR dan DPD, menjadi sangat penting agar keinginan politik yang ingin diagendakan dalam forum Sidang MPR dapat dilakukan. Pada kasus keinginan melakukan per-

<sup>39</sup> Lihat lebih lanjut Pasal 3, Pasal 7 B, Pasal 8, Pasal 9 UUD 1945.

ubahan pada Pasal 22 D UUD 1945 yang berasal dari usulan 128 anggota DPD sempat dianggap belum memenuhi syarat minimal sebagaimana disyaratkan konstitusi. Atas dasar itu, pimpinan MPR belum dapat menindaklanjuti lebih jauh usulan tersebut.<sup>40</sup>

Mengingat prosedur yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, perjuangan anggota DPD untuk memperoleh hak veto masih panjang dan sulit. Untuk dapat diagendakan dalam sidang MPR, maka DPD harus mendapatkan dukungan tambahan sebanyak 98 suara anggota DPR mengingat jumlah anggota MPR adalah 678 orang (total gabungan anggota DPD dan DPR). Ini jelas bukan pekerjaan mudah. Mayoritas suara anggota DPR yang terekam di media massa sejauh ini enggan memberikan dukungan pada usulan DPD mengenai amandemen pasal terkait di UUD 1945. Kalaupun usulan itu akhirnya tercapai hingga sidang MPR dapat diagendakan, DPD harus melobi 226 anggota DPR lagi agar mereka mau menghadiri sidang MPR yang harus dihadiri oleh lebih dari 452 anggota MPR untuk memenuhi kuorum. Itu pekerjaan berat sekali jika menghitung kepentingan politik partai-partai politik yang

tidak menghendaki menurunnya pengaruh mereka seiring bertambahnya pengaruh politik DPD yang terwujud apabila hak veto politik dikabulkan. Seperti diketahui, setiap provinsi dari 33 daerah di Indonesia memiliki empat anggota DPD, dengan total anggota sebanyak 128 orang (saat ini Sulawesi Barat belum memiliki anggota DPD, sehingga jumlah total seharusnya 132 anggota). Hal ini berarti bahwa keanggotaan DPD secara sengaja tidak berdasarkan dengan jumlah penduduk (populasi) per provinsi. Sehingga hal ini memastikan bahwa DPD tidak didominasi oleh provinsi yang berpenduduk besar. Tuntutan otonomi daerah yang berkembang luas sejak memasuki era reformasi semakin menegaskan tentang pentingnya perwakilan secara bikameral dikembangkan, yaitu melalui wadah DPD. Tetapi meskipun desain besar untuk membangun perwakilan rakyat dan otonomi daerah melalui kelembagaan yang tangguh, pada kenyataannya interaksi antar kewenangan yang dialokasikan oleh konstitusi belum berjalan secara proporsional satu sama lain.

Dengan konstelasi kekuatan politik DPR yang beragam, maka keberadaan fraksi tampaknya

---

<sup>40</sup> "Sidang MPR Belum Penuhi Syarat Minimal", Kompas 23 Juni 2006.

menjadi penting untuk menentukan kemampuan penggalangan dukungan politik tersebut. Melalui posisi Aksa Mahmud dan Moeryati Sudibyso sebagai salah satu Wakil Ketua MPR dari unsur DPD, maka jaringan individual keduanya dengan keberadaan Fraksi Partai Golkar, dapat memiliki kemampuan lobi politik yang sangat penting artinya. Sebaliknya, Fraksi PDI Perjuangan sebagai kekuatan yang cenderung untuk menghindarkan terjadinya amendemen UUD 1945 kembali, berdasarkan ikatan historis Soekarno sebagai proklamator dan salah seorang peletak dasar negara Pancasila dan UUD 1945, kembali harus diuji komitmennya berhadapan dengan usulan ini. Sedangkan, fraksi lainnya antara lain dapat diduga mengajukan usulan agar melakukan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang dianggap telah mereduksi peran DPD. Peranan DPD yang tergolong minimal dibandingkan DPR dalam sistem ketatanegaraan, adalah ironis dibandingkan dengan syarat pencalonannya yang dilakukan secara individual dengan per-

syarat dukungan suara cukup berat oleh dirinya agar dapat diterima oleh KPU sebagai peserta Pemilu.<sup>41</sup>

Ironi atas kewenangan yang dimiliki dengan prosedur pemilihannya yang memakan biaya sangat berat, merupakan konsekuensi atas dominasi politisi partai di tingkat MPR dalam membahas amendemen UUD 1945. Kepentingan politik partai dan suasana yang masih tergolong awal dikurun waktu reformasi, membuat alokasi wewenang di dalam konstitusi bagi DPD cenderung lebih terbatas dibandingkan dengan DPR. Tetapi sebenarnya, persoalannya bukan bagaimana membuat DPD lebih kuat atau lebih lemah dibandingkan DPR, tetapi bagaimana formulasi dan pengawasan legislasi di tingkat sistem politik secara keseluruhan dapat mencerminkan proses politik yang bersifat *check and balances*. Di sini, pembuktian atas proses politik semacam itu dapat diletakkan pada konteks kesetaraan hubungan DPD dan DPR sebagai satu blok parlemen di satu pihak berhadapan dengan peranan Presiden beserta jajaran

---

<sup>41</sup> Baca Pasal 11 Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyebut persyaratan calon anggota DPD menurut ketentuan proporsi perbandingan jumlah penduduk dari provinsi sang anggota bersangkutan dengan perolehan suara yang harus dimilikinya. Termasuk pembuktian dukungan ini secara administratif, seperti halnya melalui cap jempol dan tanda tangan.

kabinet dan aparat pelaksanaannya di tingkat lapangan sebagai blok eksekutif di lain pihak yang menjalankan roda pemerintahan sehari-hari.

Meskipun konstelasi sub ordinat di antara kedua kamar parlemen dicoba dihilangkan, prinsip kesetaraan dalam kerangka blok parlemen mengisyaratkan perlunya kerjasama lebih konstruktif antara DPD dan DPR sejalan dengan fungsi-fungsi menyangkut legislasi, penetapan anggaran dan pengawasan. Ketidakpuasan atas kinerja DPD selama ini, terkesan terlampau terpaku pada masalah alokasi kewenangan oleh konstitusi yang dianggap minimal, tetapi belum menyentuh pada upaya membangun komunikasi politik secara kelembagaan antara DPD dan DPR agar dapat mendorong optimalisasi peranan keduanya. Upaya membangun komunikasi secara timbal balik ke arah pemulihan peranan politik masing-masing tetap penting, meskipun psikologi di tingkat personal kepemimpinan dan anggotanya sudah terlanjur berada pada konteks stigma mengenai peranan DPR dan DPD itu sendiri. Komunikasi ini juga berguna untuk membangun kapasitas kelembagaan yang dapat memilah secara memadai mengenai tantangan dinamika sosial politik di masa mendatang yang dihadapi oleh kewenangan DPR dan DPD.

Ketidakpaduan atas kerja antara DPR dan DPD, sudah ditunjukkan oleh masih terjadinya silang pendapat mengenai tataran operasional atas klasifikasi RUU yang dapat dibicarakan bersama, meskipun UUD 1945 telah membuat *design* awal atas klasifikasi dimaksud. Bahkan ketidakpaduan ini, tetap terjadi, meskipun ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai masalah ini sudah dilakukan sampai pada tingkatan Peraturan Tata Tertib. Terganjalnya suatu RUU yang sudah disepakati oleh DPR dan pemerintah, melalui hak veto DPD sebagai palang pintu terakhir sebelum nantinya disahkan oleh Presiden dalam Lembaran Negara, jelas tidak memadai dalam mengatasi silang sengketa pemahaman yang terjadi. Meskipun kesan komunikasi politik yang belum padu antara DPR dengan pihak DPD tidak teraktualisasikan dalam bentuk sengketa antara lembaga negara yang harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, ruang perbedaan pendapat ini seringkali muncul ke atas permukaan. Masalah semacam ini tidak dapat hanya diselesaikan oleh kelembagaan setingkat Pimpinan masing-masing, tetapi benar-benar harus mampu diangkat dalam bentuk suatu aturan yang kedudukannya lebih kuat dan mengikat antar kedua belah pihak.

## Kesimpulan

Usaha DPD agar dapat diselenggarakan suatu sidang MPR untuk mengamandemen Pasal 22 D UUD 1945 tampaknya merupakan perjuangan yang tidak ringan. Komposisi keanggotaan mayoritas MPR dari unsur DPR yang beragam latar belakang kekuatan politiknya, membuat kemampuan lobi merupakan warna dari kerja keras dalam mencapai tujuan DPD tersebut. Mengingat peranan fraksi terhadap sikap yang diambil anggota DPR sangat besar, maka lobi yang dijalankan harus melalui fraksi bersangkutan yang tersebar posisi politiknya dengan terus memperhatikan garis komando yang diberikan oleh elit partai politiknya masing-masing. Sehubungan ini perlu dicatat beberapa kesimpulan sebagai berikut.

Pertama, kontruksi kewenangan DPD yang terkesan sub ordinat dibandingkan dalam UUD 1945 merupakan buah yang dipetik atas hasil kerja sidang MPR dengan dominasi keanggotaannya yang berasal dari partai politik dengan perolehan kursi tertentu di DPR. Sehingga proses pemberdayaan peranan politik DPD tidak lagi hanya sebatas pada ketentuan yang digariskan dalam UU Susunan dan Kedudukan DPR, DPD, dan DPRD, tetapi lebih dari itu merupakan

agenda amandemen Pasal 22 D UUD 1945.

Kedua, perbandingan dari beberapa negara, menunjukkan atas variasi peranan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang diadun. Tetapi satu hal adalah finalisasi dari segala tahap perjalanan kebijakan kenegaraan, termasuk di bidang pengesahan undang-undang, adalah sepenuhnya hak prerogatif dari Presiden sebagai Kepala Negara di dalam sistem presidensial atau bahkan sebutan lainnya di dalam sistem pemerintahan parlementer, misalnya atas mandat kekuasaan yang dimiliki oleh raja atau seorang Gubernur Jenderal di dalam negara ala persemakmuran Inggris. pilihan yang lebih memungkinkan atas terbentuknya proses politik bersifat *check and balances* menunjukkan bahwa DPD tidak lagi hanya secara kelembagaan yang berwibawa dengan segala kewenangan dimilikinya, tetapi juga secara individual keanggotaannya yang juga mempunyai posisi daya tawar politik memadai. Substansi interaksi semacam ini kiranya dapat diwadahi melalui status senator dengan segala hak menyangkut perjuangan rakyat pendukungnya di daerah pemilihannya di satu pihak berhadapan dengan kewenangan wakil rakyat yang dituntut untuk dapat menampung dan me-

nyalurkan aspirasi para *constituent*-nya masing-masing di lain pihak.

Ketiga, meskipun prinsip saling mengawasi secara seimbang antar lembaga negara dalam proses politik dibangun, khususnya mengenai hubungan DPR dan DPD, satu hal yang mendasar agar tidak terjadi kemacetan adalah pertimbangan atas kewenangan prosedural atas masing-masing bidang yang ditanganinya. Realitas atas prosedur yang mengatasi cara-cara radikal agar tidak memberikan kejutan tersebut, adalah ketika pengajuan suatu usulan legislasi dijalankan dalam menghasilkan suatu undang-undang. Sebagai suatu blok parlemen yang menyatakan fungsional kelembagaan perwakilan rakyat, meskipun secara teoritis murni DPD berdasar wilayah, sedangkan DPR menurut garis jumlah penduduk<sup>42</sup>, kewenangan legislasi sebagai suatu RUU usulan DPR kiranya perlu menjadi prioritas penting DPD dibandingkan draft RUU yang berasal dari pemerintah. Pada konteks inilah, tam-

paknya lebih tepat jika kemungkinan penggunaan vonis hak veto DPD dijalankan atas suatu RUU berasal dari pemerintah. Sementara itu, hak veto DPD sama sekali tidak digunakan untuk draft RUU yang berasal dari DPR, dan ketika agenda formulasi aspirasi yang dilakukan oleh DPR dan pihak eksekutif sudah memasuki tahap persetujuan, tetapi dianggap kurang pas oleh DPD, kiranya DPD dapat memberikan koreksi atas substansi dan teknis materi yang dianggapnya masih bermasalah itu. Pilihan lain atas kemungkinan koreksi DPD terhadap RUU pada tingkatan ini, adalah melalui kewenangan DPD untuk menunda pengajuannya sebagai suatu RUU yang sudah disetujui kepada Presiden agar memperoleh pengesahan.

Keempat, kesan pengabaian hasil kerja DPD oleh kalangan DPR selama ini, merupakan dorongan bagi terbentuknya suasana psikologi bagi para anggota untuk melakukan perombakan ketentuan kewenangan DPD dalam UUD 1945 dan Undang-

---

<sup>42</sup> Ini tetap menjadi catatan, meskipun sejak Orde Baru hingga sekarang, sejarah undang-undang Pemilu di Indonesia selalu mempertimbangkan aspek keseimbangan Pulau Jawa dan Luar Jawa, daripada pertimbangan jumlah penduduk. Bahkan setelah reformasi sekalipun, yaitu pasca lahirnya UU No. 22 Tahun 2003 yang antara lain menghasilkan suatu lembaga negara baru, bernama DPD, ketentuan keseimbangan Jawa dan Luar Jawa justru tetap dipertahankan dan diwarnai oleh kewenangan partai politik yang besar dalam dinamika di DPR, meskipun sistem pemilu yang digunakan mulai terakses oleh publik secara terbatas, yaitu melalui sistem proporsional dengan daftar urut dan nama atau foto calon.

undang Susduk. Sehubungan ini, kiranya dalam kerangka konsolidasi demokrasi ke arah yang lebih matang setelah melampaui masa transisi secara bertahap di masa mendatang, sangat perlu untuk dimaksimalkan komunikasi interpersonal antara DPD dan DPR. Komunikasi secara kelembagaan ini bermanfaat antara lain untuk mengatasi berbagai ganjalan yang dihadapi menyangkut prosedural pembahasan dan persetujuan suatu RUU menjadi UU dan berbagai tugas lainnya.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Almond, Gabriel A. et.al, *Comparative Politics Today*, Harper Collins College Publisher, 6<sup>th</sup> edition, 1996
- Buku Panduan 2005 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Mekanisme Pelaksanaan Fungsi-Fungsi Dewan, terbitan Sekretariat Jenderal DPR RI
- Dwi Purnomowati, Reni, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005
- Evans, Harry (Ed.), *Odgers' Australian Senate Practice*, Department of the Senate, Canberra, 2002
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Penerbit Kerjasama Gama Media dan Pusat Studi Hukum-FH Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, 1999
- Laksono, Fajar dan Subardjo, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press, Yogyakarta, 2006
- Lipjhart, Arend, *Patterns of Democracy Government Forms and Performances in Thirty Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1984
- Rapar, J.H, *Plato, Aristoteles, Agustinus, Machiavelli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Rules of Procedure and Conduct of Bussiness in Lok Sabha*, eleventh Edition, Lok Sabha Secretariat, New Delhi, 2004.
- Schroeder, Richard C., *An Out Line American Government*, United States Information Agency, 1989
- Sekretariat Jenderal DPR RI, Tim Hukum P3I, *Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Laporan Akhir Penelitian)*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2003.

### Dokumen

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan

DPRD

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD

Pidato Ketua DPD Ginandjar Kartasasmita pada Sidang Paripurna ke 15 DPD, Masa Sidang 2005-2006, 30 Juni 2006.

Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 2005.

Keputusan DPD Nomor 4/DPD/ 2004 tentang Pe-

rubahan Tata Tertib DPD

**Koran**

"Sidang MPR Belum Penuhi Syarat Minimal", *Kompas* 23 Juni 2006.

"Usulan DPD Prematur", *Kompas* 17 Juni 2006

"DPD Akan Ajukan UU Susduk ke MK", dalam *Kompas* 22 Juni 2006

"Dongkrak Dulu Kinerja DPD", *Kompas* 19 Juni 2006.

**Situs Internet:**

<http://hukumonline.com/detail>.  
Rabu, 21 Juni 2006

[http://www.ideaindo.or.id/  
content/view/65/116/  
lang.id/](http://www.ideaindo.or.id/content/view/65/116/lang.id/)