

HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA DPD DAN DPR MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Ade Kosasih

Dosen Luar Biasa IAIN Bengkulu
Jln. Raden Fatah Pagar Dewa Bengkulu 38613
Email: adeindrakosasih@gmail.com

Abstract

Through the amendment of UUD 1945, it was established a Regional Representatives Council or Senate (DPD) beside the Legislative Council or House of Representative (DPR). However, the establishing of DPD less to lead the significant changes, it is caused by the limitation of its authority. The limitation of DPD authority has been regulated before in UUD 1945. The limitation of DPD authority in legislative side, DPD is not involved to approve the constitution design (RUU) which is inline with the regional authority eventhough the constitution design proposed by DPD, in funding side DPD only has right to consider, mean while on controlling side, all of it controls must be referred to DPR to be followed up. The asymmetric relationship does not reflect the check and balances system in parliament. It is contradicted with the principle of democracy that requires the functioning of parliament as the representatives institution. If it is happen, can cause arrogant, dominant, and the authority monopolized by majority groups in DPR. The regulation of DPD authority in the future can be done through the amendment of UUD 1945. DPD should be given the veto right in legislation, and interpellation right, questionnaire and the state the opinion in controlling side. With these right, it is hoped that DPD can become the counterpart for DPR dan President in the paradigm of check and balances, so DPD can its function as regional representative productively for strengthening the principle of regional autonomy.

Abstrak

Melalui amandemen UUD 1945 dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kehadiran DPD pun kurang membawa perubahan yang signifikan, hal ini disebabkan terbatasnya kewenangan DPD. Keterbatasan kewenangan DPD sudah dari awal diatur dalam UUD 1945. Keterbatasan kewenangan DPD dalam bidang legislasi yang tidak ikut menyetujui RUU yang berkaitan dengan daerah sekalipun RUU tersebut berasal dari DPD, di bidang anggaran DPD hanya berhak memberikan pertimbangan, sedangkan di bidang pengawasan, seluruh pengawasan DPD harus disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Hubungan asimetris tersebut tidak mencerminkan *check and balances system* dalam parlemen. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi yang menuntut pemberdayaan parlemen sebagai lembaga perwakilan. Apabila ini dibiarkan dapat mendorong arogansi, dominasi, dan monopoli kekuasaan kelompok mayoritas ataupun tirani partai yang berkuasa di DPR. Pengaturan kewenangan DPD di masa depan dilakukan dengan amandemen UUD 1945. DPD harus dibekali hak veto di bidang legislasi, dan hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat di bidang pengawasan. Dengan hak-hak tersebut, diharapkan DPD mampu menjadi *counterpart* bagi DPR dan Presiden dalam paradigma *check and balances*, sehingga DPD mampu menjalankan fungsi sebagai wakil daerah secara produktif guna memperkuat prinsip otonomi daerah.

Keyword: *Democracy, Parliament, Bicameral.*

A. Pendahuluan

Tumbangnya rezim otoriter di Indonesia merupakan awal lahirnya reformasi. Di era reformasi ini, restrukturisasi ketatanegaraan menuju sistem ketatanegaraan demokratis merupakan suatu agenda yang harus dilakukan. Konsekuensi lebih lanjut adalah dilakukannya amandemen secara fundamental terhadap UUD 1945. Melalui amandemen UUD 1945, tidak ada lagi lembaga yang ditempatkan sebagai lembaga tertinggi. Semua lembaga dikonstruksikan sama dan sederajat, termasuk MPR, sederajat dengan Presiden, MA, MK, DPR, DPD, dan BPK.¹ Melalui restrukturisasi kelembagaan negara, seperti DPD diharapkan menjadi instrumen yang menjembatani hubungan antara Pusat dengan Daerah. Serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat daerah dalam kebijakan nasional.

Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Kehadiran DPD pun saat ini dirasakan kurang memberikan perubahan yang signifikan. Dengan fungsi legislasi dan pengawasan yang terbatas, maka DPD tidak mampu menjadi *counterpart* yang dapat menciptakan *check and balances* terhadap DPR. Akibatnya, DPD tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal dan produktif layaknya kamar kedua dalam sistem parlemen bikameral.

Asas ketidaksetaraan antara DPR dan DPD tampak dari susunan dan kedudukan DPD yang diatur dengan undang-undang, sementara DPD sendiri tidak memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-

undang. Hal ini dikarenakan UUD hanya memberikan fungsi membentuk undang-undang (fungsi legislasi) kepada DPR dan Presiden, sedangkan DPD tidak memiliki fungsi legislasi tersebut. Artinya susunan dan kedudukan DPD ditentukan oleh DPR dan Presiden.

Menurut Bagir Manan, DPD lebih nampak sebagai badan komplementer DPR daripada sebuah kamar dalam sistem dua kamar.² Karena itu menurut Jimly, DPD sebenarnya lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR daripada Dewan Perwakilan Daerah.³ Kendala struktural selanjutnya yang terdapat dalam UUD 1945 pasca perubahan dan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Undang-Undang MD3) yaitu walaupun DPD dinyatakan sebagai wakil daerah, tetapi tidak satupun ketentuan di dalam Undang-Undang MD3 yang mengatur hubungan antara anggota DPD dengan Pemerintah Daerah dan DPRD, maupun dengan masyarakat daerah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dipahami maksud dan keinginan DPD yang begitu besar untuk mengusulkan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kegiatan seminar-seminar dan sosialisasi yang diselenggarakan oleh DPD dalam satu dekade ini, yang materi kegiatan tersebut tidak jauh dari pembahasan seputar amandemen UUD. Dengan kata lain, amandemen UUD 1945 masih meninggalkan pekerjaan rumah yang belum terselesaikan, yaitu restrukturisasi kelembagaan negara dalam format yang ideal.

Lembaga negara yang diimpikan dalam proses transisi menuju demokrasi adalah hubungan kewenangan antar lembaga

¹ Hendro Nurtjahjo, "Ilmu Negara", *Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005, h. 96.

² Bagir Manan, "DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru", Yogyakarta: UII Press, 2005, h. 3.

³ Jimly Asshiddiqie, "Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945", Yogyakarta: UII Press, 2004, h. 13.

negara yang berdasarkan mekanisme *check and ballances*, baik antar lembaga negara (legislatif, eksekutif, yudikatif), maupun intern lembaga itu sendiri, seperti halnya dalam lembaga legislatif bikameral antara majelis rendah dan majelis tinggi (DPR dan DPD), atau dalam lembaga eksekutif antara pemerintah pusat dan daerah, dalam hubungan harmonis.

Pada tulisan singkat ini, disajikan telaahan hubungan kewenangan antara DPD dan DPR menurut UUD NRI Tahun 1945 guna mengetahui hakikat dan kebermaknaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam sistem parlemen bikameral saat ini. Telaahan atau kajian tersebut bersifat yuridis normatif,⁴ yaitu dengan mengkaji bahan hukum. Analisis bahan hukum dilakukan secara yuridis kualitatif dengan berdasarkan ketentuan peraturan-perundang-undangan, asas-asas hukum dan teori hukum. Hasil analisis dideskripsikan dan ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas *issue* hukum yang diangkat.

B. Pembahasan

Pembentukan DPD sebagai salah satu kamar dalam sistem parlemen Indonesia setidak-tidaknya dilatarbelakangi oleh beberapa alasan yang cukup rasional diantaranya yaitu:

1) Tidak tersalurkannya aspirasi daerah secara produktif oleh Utusan Daerah di MPR. Hal ini disebabkan Utusan Daerah tidak dipilih secara demokratis melainkan diangkat oleh pemerintah. Sehingga Utusan Daerah bukanlah wakil daerah yang memperjuangkan kepentingan daerah, melainkan wakil pemerintah di parlemen guna mendukung dan memperjuangkan kebijakan pemerintah.

2) Fungsi dan tugas Utusan Daerah terkait erat dengan MPR. Artinya, Utusan Daerah hanya bekerja ketika MPR bekerja. Sebagaimana diketahui sebelum amandemen UUD 1945, MPR mempunyai kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan GBHN serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Utusan Daerah tidak ikut menentukan kebijaksanaan pemerintah dalam bentuk regulasi yakni membentuk undang-undang seperti halnya DPR.

3) Ditinjau dari segi geo politik, Indonesia merupakan negara kepulauan yang demi tujuan pertahanan dan eksistensinya lebih tepat mengadopsi bentuk negara kesatuan (*unitary state*). Tetapi, dari segi sosio-kultural, Indonesia adalah masyarakat majemuk yang secara horizontal memiliki wilayahnya sendiri, sehingga demi penghormatan terhadap budaya lokal dan aspirasi kedaerahan, lebih tepat untuk mengadopsi bentuk negara federasi. Kedua karakteristik dan kebutuhan ini dapat dirumuskan dengan mengadopsi bentuk negara kesatuan dengan semangat federalisme alias otonomi daerah yang sangat luas.⁵

4) Sejarah Indonesia sejak kemerdekaan menunjukkan betapa aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat yang tampak tidak hanya pada jumlah pemberontakan daerah tetapi juga pada pluralisme daerah otonom, seperti adanya daerah istimewa dan otonomi khusus.⁶

5) Sentralistik pembangunan yang dilakukan selama ini menyebabkan disparitas sosial ekonomi antara penduduk Jawa dengan

⁴ Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005, h. 22.

⁵ Ramlan Surbakti, "Menuju Demokrasi Konstitusional, Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan", dalam Maruto MD dan Anwari WMK, "Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat", Jakarta: LP3ES, 2002, h. 45

⁶ *Ibid.*

penduduk di luar Jawa semakin jauh. Oleh sebab itu dibutuhkan suatu lembaga perwakilan daerah yang memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat pusat yaitu DPD.

- 6) Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian, segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, dan menghindari disintegrasi.⁷
- 7) Kehadiran DPD diharapkan dapat menciptakan *check and ballances* dengan DPR agar dapat menghilangkan arogansi dan monopoli politik DPR maupun dominasi partai politik tertentu di parlemen. Dengan demikian, dalam pembentukan undang-undang tidak dapat lagi dilakukan hanya berdasarkan kepentingan partai politik yang ada di parlemen melainkan juga harus berdasarkan kepentingan daerah. Selain itu pembentukan undang-undang tidak dapat lagi dilakukan secara tergesa-gesa oleh DPR, karena DPD di sini berperan sebagai lembaga yang mengoreksi hasil kerja DPR dan sekaligus menjadi lembaga revisi untuk penyempurnaannya.

Walaupun konsep-konsep dan alasan-alasan rasional telah dikemukakan, namun dalam tataran pelaksanaan pembaharuan sistem parlemen yang dilakukan melalui amandemen UUD 1945, konsep-konsep tersebut dikalahkan oleh alasan-alasan emosional dan kepentingan politik partai yang duduk di MPR. Akibatnya pembentukan DPD pun dilakukan setengah hati. Untuk melihat lebih jelas hubungan

⁷ Bagir Manan, "Teori dan Politik Konstitusi", Yogyakarta: UII Press, 2003, h. 58-59.

kewenangan antara DPD dan DPR dapat dilihat pada sub bab berikut:

1. Hubungan Kewenangan di Bidang Legislasi

Hubungan kewenangan antara DPD dan DPR dapat dilihat pada Pasal 22D UUD 1945 yang mengatur bahwa kewenangan DPD sebagai berikut:

- 1) DPD **dapat** mengajukan kepada DPR, Rancangan Undang-Undang (RUU) 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 pusan dan daerah.
- 2) DPD **ikut membahas** Rancangan Undang-Undang (RUU) 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 pusan dan daerah; serta **memberikan pertimbangan** kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- 3) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta **menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti**.

Ketentuan tersebut di atas men-*setting* DPD dalam kondisi yang lemah, baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan. Frase "**dapat**" dalam Pasal

22D ayat (1) tersebut mempunyai makna fakultatif dan bersifat dependen terhadap DPR. Artinya kewenangan dalam mengajukan RUU tidak bersifat *imperatif* (kewajiban). Dengan kata lain inisiatif mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dapat saja berasal dari Presiden atau DPR. Jadi bukan monopoli DPD sebagai lembaga yang mewakili dan memperjuangkan aspirasi daerah. Kalau usulan RUU bukan berasal dari DPD, tentu RUU tersebut tidak mencerminkan kepentingan dan kebutuhan daerah, melainkan kepentingan partai-partai pengusung RUU tersebut. Akibatnya kepentingan daerah tidak dapat disalurkan secara produktif. Hal ini jelas merugikan daerah, bahkan lebih jauh lagi akan mengurangi makna dari otonomi daerah.

Pada Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 terdapat frase **ikut membahas** yang mempunyai makna seolah-olah DPD hanya sebagai "pelengkap" saja dalam proses pembentukan undang-undang, bahkan sekalipun RUU berasal dari inisiatif DPD. Hal ini menguatkan penilaian masyarakat tentang kedudukan DPD sebagai "staf ahli DPR".⁸ Selain itu, DPD tidak mempunyai hak veto terhadap RUU yang telah disepakati DPR. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa keberadaan DPD ini hanyalah bersifat suplemen, embel-embel yang tidak terlalu penting.⁹

2. Hubungan Kewenangan di Bidang Pengawasan

Fungsi kontrol hanya ada dalam sistem sosial atau politik yang menerima prinsip pembatasan kekuasaan. Fungsi kontrol tidak akan ada atau tidak akan jalan sebagaimana mestinya dalam sistem-sistem otoritarian, kediktatoran, dan lain-lain yang menolak

⁸ John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006, h. 114.

⁹ Jimly Asshiddiqie, "Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat", Jakarta: PSHTN UI Press, 2002, h. 32.

pembatasan kekuasaan. Sekaligus dapat pula diartikan, setiap kehendak untuk menghidupkan dan mengefektifkan, atau mengintensifkan fungsi kontrol memerlukan upaya membangun sistem pembatasan kekuasaan dan pertanggungjawaban (*limitation and accountable powers*).¹⁰

Pembatasan dan pertanggungjawaban kekuasaan hanya ada dalam tataran sosial dan politik yang demokratis dan berdasarkan atas hukum. Selama demokrasi dan prinsip negara berdasarkan atas hukum tidak menjadi tatanan sosial dan politik dalam kehidupan masyarakat atau negara, semua pranata kontrol hanya pajangan atau etalase belaka. Pada sistem otoritarian, kediktatoran dan lain-lain sistem kekuasaan semacam itu, berbagai pranata kontrol hanya alat kekuasaan belaka. Bahkan yang terjadi sebaliknya, pranata kontrol lebih nampak sebagai alat kekuasaan untuk mengontrol daripada untuk dikontrol. Secara lebih singkat dapat diungkapkan, demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum (dalam arti sosial maupun politik) merupakan *conditio sine qua non* bagi kehadiran fungsi kontrol yang efektif, intensif dan bermanfaat.¹¹

Kerangka berpikir normatif-konstitusional yang dipergunakan untuk membayangkan adanya suatu negara yang demokrasi yang berdasarkan atas hukum, tetapi badan perwakilannya lemah dan kurang berdaya melakukan pengawasan,¹² sehingga mekanisme *check and balance* dalam badan perwakilan itu sendiri tidak tercermin. Tetapi, dalam praktik politik, hal

¹⁰ Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif, dalam Makalah yang disampaikan dalam Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro (Formatnas) di Cipanas Cianjur pada tanggal 26 Juli 2000.

¹¹ *Ibid.*

¹² Yusril Ihza Mahendra, "Dinamika Hukum Tata Negara", Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian, Jakarta: Gema Insani Press, 1996, h. 134.

semacam itu dapat terjadi, seperti yang sekarang terjadi di Indonesia. Untuk melihat ketidakseimbangan kewenangan dalam parlemen Indonesia, dalam hal ini antara DPR dan DPD dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh kedua lembaga tersebut.

Ketentuan konstitusional mengenai kewenangan DPD dalam melakukan pengawasan dapat dilihat dalam rumusan Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

“Dewan Perwakilan Daerah **dapat** melakukan pengawasan **undang-undang mengenai**: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada Dewan Perwakilan rakyat sebagai bahan pertimbangan **untuk ditindaklanjuti**”.

Isi pasal tersebut mempunyai beberapa hal yang melemahkan kewenangan DPD. *Pertama*, frase “**dapat**” yang terdapat dalam pasal tersebut mengandung makna bahwa pengawasan DPD tersebut bukan merupakan suatu tugas atau kewajiban yang harus dijalankan, tetapi frase “**dapat**” tersebut dimaknai sebagai sesuatu yang bersifat fakultatif, bukan imperatif, karena dapat dilakukan apabila keadaan memungkinkan. *Kedua*, ada keterbatasan pengawasan yang bersifat prosedural terhadap **pelaksanaan undang-undang tertentu**. *Ketiga*, ketentuan tersebut memosisikan DPD sebagai subordinasi dari DPR. Sebaliknya, DPR diposisikan sebagai institusi politik yang sangat dominan atau berkuasa di dalam proses penegakkan hukum, karena semua hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD harus disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Kewenangan yang demikian bukanlah merupakan suatu kewenangan yang dapat dipaksakan. Dengan kata lain semua

keputusan kembali kepada DPR. DPR dapat menindaklanjuti hasil pengawasan DPD, namun di sisi lain DPR juga dapat mengabaikan hasil pengawasan DPD dan tidak menindaklanjutinya. Jika ini terjadi, maka akan sia-sia pengawasan yang telah dilakukan oleh DPD.

Kekuasaan DPD di bidang pengawasan ini tidak memberikan harapan baru dalam membangun paradigma pengawasan modern, yang sebetulnya bisa memperbaharui paradigma pengawasan konservatif yang pernah dilakukan oleh rezim Orde Baru. Dengan melihat kekuasaan yang diberikan konstitusi kepada DPD maka dapat dikatakan bahwa pengawasan yang dimiliki oleh DPD hanya bersifat formal prosedural, itupun hanya menyangkut pelaksanaan undang-undang tertentu.¹³

Lemahnya fungsi pengawasan DPD dapat mendorong dan membiarkan lemahnya peranan dan fungsi kritis korektif anggota-anggota DPD dalam melakukan fungsi pengawasan secara profesional. Kondisi ini sebaliknya juga bisa mendorong dan membiarkan DPR dan para anggotanya lebih bergairah dan berperan secara maksimal dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap lembaga eksekutif dan yudikatif.¹⁴

3. Hubungan Kewenangan di Bidang Anggaran

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit merumuskan fungsi anggaran (*budgeter*) kepada DPD, sehingga sulit bagi DPD terlibat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan politik dalam menyusun APBN. Namun secara implisit kewenangan anggaran sebenarnya melekat pada kewenangan legislasi, hal ini dikarenakan setiap tahun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN. Di samping itu, fungsi anggaran juga

¹³ John Pieris dan Aryanti Baramuli, *Op.Cit*, h. 141.

¹⁴ *Ibid*, h. 132.

melekat pada fungsi pengawasan, karena fungsi pengawasan juga dilakukan terhadap penggunaan APBN. Namun fungsi-fungsi tersebut sangat terbatas sebagaimana keterbatasan kewenangan DPD di bidang legislasi dan pengawasan.

Sejalan dengan itu, fungsi anggaran yang diemban oleh DPD, hanya sebatas pengajuan usul dan pembahasan RUU APBN. Dibandingkan dengan fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR, secara konstitusional DPR jauh lebih besar, karena untuk merancang, membahas, dan menyetujui RUU menjadi undang-undang. Sedangkan DPD tidak memiliki kewenangan seperti itu. DPD hanya mengajukan kepada DPR RUU tertentu, dan ikut membahas RUU tertentu, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.¹⁵

Menurut Pasal 23 ayat (2) “Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”. Selain itu DPD juga dapat melakukan pengawasan terhadap APBN yang mana hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka ketentuan ini dapat dipahami sebagai fungsi anggaran DPD yang melekat pada fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.

Fungsi-fungsi tersebut tidak memberikan pengaruh yang berarti untuk meningkatkan tugas dan kewenangan DPD. Dari analisis yuridis yang dilakukan, dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi anggaran DPD tidak mencerminkan sama sekali fungsi anggaran yang sesungguhnya, karena fungsi anggaran hanya diberikan kepada DPR sebagai lembaga yang merancang kekuasaan

membentuk undang-undang, termasuk undang-undang tentang APBN.¹⁶

Berdasarkan kajian tersebut di atas, makna keberadaan DPD selalu terkait dengan keberadaan DPR, sebagaimana terlihat dalam hubungan kerja kedua lembaga tersebut dimana semua tugas dan wewenang DPD tidak selesai dalam dirinya, tetapi selalu menyambung dengan tugas dan wewenang DPR. Dalam hal legislasi, pengawasan dan pertimbangan, muara akhir dari segala tugas dan wewenang yang diproses oleh DPD ada di tangan DPR.¹⁷

Eksistensi DPD sebagai sub ordinasi DPR juga terlihat pada Pasal 7C yang berbunyi: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Secara *a contrario* terhadap DPD, maka dapat ditafsirkan bahwa DPD dapat dibubarkan oleh Presiden, karena ketentuan yang menyatakan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPD tidak diatur di dalam UUD 1945. Padahal antara DPR, DPD dan Presiden berkedudukan setara sebagai lembaga negara yang tidak saling membawahi.

Selanjutnya Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki **fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan**”. Ketentuan mengenai fungsi-fungsi tersebut tidak dimiliki DPD. Padahal sebagai lembaga perwakilan yang sama dengan DPR seharusnya juga memiliki fungsi-fungsi tersebut sebagai instrumen untuk mengeliminir monopoli dan arogansi salah satu kamar terhadap kamar lainnya dalam paradigma *check and balances system*.

Selain ketentuan yang mendudukan DPD tidak berdaya di hadapan DPR, DPD

¹⁵ *Ibid*, h. 135.

¹⁶ *Ibid*, h. 141.

¹⁷ Robert Endi Jaweng, “*Mengenal DPD RI, Sebuah Gambaran Awal*”, Jakarta: Institute for Local Development, 2006, h. 96.

juga diposisikan sebagai lembaga yang lemah dalam hubungannya dengan Pemerintahan Daerah. Tidak ada satupun pasal di dalam UUD 1945 yang mengatur hubungan kewenangan antara DPD dengan Pemerintahan Daerah. Akibatnya, komunikasi dan koordinasi antara DPD dengan elemen Pemerintahan Daerah (Pemda dan DPRD) tidak terjalin, sehingga kepentingan daerah yang seharusnya dapat diselesaikan melalui hubungan kemitraan yang baik pun tidak dapat diharapkan. Akibat lebih lanjut, DPD kurang mendapat *support* dari Pemerintah Daerah maupun DPRD dalam memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat nasional. Begitupun sebaliknya DPD juga tidak mampu memberi pengaruh besar terhadap kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian antara DPD di satu pihak dengan Pemerintah Daerah dan DPRD di lain pihak berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya komunikasi dan koordinasi yang disebabkan ketiadaan media regulasi yang mengatur dan melandasinya.

Betapa ironisnya kedudukan DPD yang sejatinya memiliki legitimasi demokrasi yang lebih kuat dibandingkan dengan DPR, karena dipilih langsung oleh rakyat. Namun, legitimasi tersebut hanya bersifat formal prosedural dan belum mampu menyentuh pada tataran legitimasi demokrasi yang substansial, mengingat terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD.

Kondisi tersebut bertolak belakang dengan peran parlemen dengan sistem bikameral di beberapa negara yang menunjukkan bahwa pada umumnya parlemen (meliputi: Majelis Tinggi dan Majelis Rendah) berperan sebagai lembaga legislatif. Sebab tidak akan ada sebuah undang-undang tanpa persetujuan dari parlemen meskipun inisiatif pengajuan rancangan undang-undangnya dapat berasal dari Majelis Rendah atau Majelis Tinggi, bahkan dari Pemerintah. Selain itu parlemen juga berperan sebagai lembaga pengawas

terhadap pemerintah di segala bidang, apakah yang menyangkut kebijakan, administrasi pemerintahan, perilaku pejabat pemerintahan, maupun dalam hal keuangan negara. Tetapi dari peran-peran tersebut ada kecenderungan yang kuat bahwa terjadi penguatan peran Majelis Rendah. Bahkan dari Majelis Rendah terlihat agresi parlemen dalam melakukan kontrol terhadap Pemerintah.¹⁸

Tidak dapat dipungkiri bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat lemah, namun bukan berarti lantas Anggota DPD malas untuk bekerja. Sembari menunggu amandemen kelima UUD 1945, DPD sebaiknya menunjukkan integritasnya sebagai lembaga terhormat yang dapat bekerja optimal di dalam keterbatasannya. DPD dapat mengoptimalkan perannya dengan bermain pada tataran pengaruh, karena legitimasi demokrasi DPD sangat kuat.

Untuk meningkatkan efektifitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang demokratis, ada beberapa formulasi yang perlu diatur yaitu sebagai berikut:

- a. DPD sebaiknya memiliki kewenangan penuh dalam bidang legislasi yaitu mempunyai hak inisiatif, membahas, dan sekaligus memutuskan. Namun DPD sebagai wakil daerah sebaiknya memiliki kewenangan legislasi tersebut hanya dalam hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan daerah. Atau setidaknya diberikan hak veto untuk menolak RUU yang diajukan DPR apabila dirasakan merugikan kepentingan daerah.
- b. Di bidang pengawasan DPD juga harus memiliki instrumen pengawasan selayaknya DPR yang dibekali dengan

¹⁸ Sri Hastuti Puspitasari, "Peran Konstitusional Parlemen di Beberapa Negara: Telaah Terhadap Bikameral Sistem, dalam Jurnal Magister Hukum, Vol. 2 No. 5 Juni 2002, h. 55.

hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Namun sekali lagi hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan dan urusan daerah. Hal ini untuk mencegah terjadinya duplikasi kewenangan dengan DPR.

- c. Selain itu perlu dirumuskan sebuah formulasi relasi antara DPD dengan Pemerintah Daerah, DPRD dan masyarakat Daerah atau konstituennya melalui komunikasi dan interaksi politik yang baik. Dengan demikian DPD akan lebih produktif dalam mengartikulasikan dan mengangregasikan aspirasi daerah.

C. Penutup

Berdasarkan hasil analisis dan uraian di atas, maka selanjutnya dikemukakanlah beberapa kesimpulan yaitu bahwa ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sangat jelas memperlihatkan bahwa hubungan kewenangan antara DPD dengan DPR bersifat asimetris dan tidak mencerminkan prinsip *check and balances system*, hal ini disebabkan oleh dominasi dan monopoli kekuasaan DPR dalam bidang legislasi maupun di bidang pengawasan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan di bidang legislasi atau kewenangan membentuk undang-undang, DPD hanya mempunyai hak untuk mengusulkan dan ikut membahas RUU 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 sedangkan pada tahap selanjutnya DPD tidak diikutsertakan. Sedangkan hak untuk memutuskan (menolak atau menyetujui) RUU tidak dimiliki oleh DPD melainkan ada pada DPR. Fungsi pengawasan DPD hanya merupakan tugas pengawasan yang sangat lemah atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan

pusat dan daerah, pemekaran, penggabungan dan pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Sedangkan DPR tidak ada kewajiban untuk menindaklanjuti hasil pengawasan DPD tersebut. Fungsi anggaran DPD sama sekali tidak dirumuskan secara eksplisit di dalam UUD NRI Tahun 1945, karena itu fungsi DPD dalam bidang anggaran melekat pada fungsi legislasi dan pengawasan terhadap UU APBN. Dengan kata lain fungsi anggaran yang dimiliki DPD hanya merupakan fungsi dampingan.

Sekedar saran, pengaturan fungsi dan peran DPD di masa depan dapat dilakukan dengan memberikan hak veto secara konstitusional sebagaimana yang diusulkan oleh DPD dalam draft amandemen UUD 1945. Upaya tersebut dilakukan untuk meningkatkan efektifitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketatanegaraan. Secara konseptual usulan DPD tersebut cukup proporsional, DPD berpegang pada prinsip bahwa kewenangan DPD sebagai wakil daerah hanya berkaitan dengan permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan otonomi daerah. Namun dalam hal kewenangan di bidang pengawasan (*oversight*) perlu diatur kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar pengawasan tersebut bisa efektif. Untuk menghindari duplikasi dengan DPR diatur kewenangan dan tanggungjawab pengawasan kedua lembaga tersebut sesuai dengan *job discription* nya masing-masing, yaitu pengawasan yang dilakukan DPD lebih terfokus pada permasalahan daerah, sedangkan pengawasan DPR terfokus pada tingkat pusat.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *“Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif, dalam Makalah yang disampaikan dalam Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro (Formatnas) di Cipanas Cianjur pada tanggal 26 Juli 2000.*
- _____, *“Teori dan Politik Konstitusi”*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- _____, *“DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru”*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Hendro Nurtjahjo, *“Ilmu Negara”, Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *“Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat”*, Jakarta: PSHTN UI Press, 2002.
- _____, *“Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945”*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- John Pieris dan Aryanti Baramuli Putri, *“Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia”*, Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006.
- Peter Mahmud Marzuki, *“Penelitian Hukum”*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Ramlan Surbakti, *“Menuju Demokrasi Konstitusional, Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan”*, dalam Maruto MD dan Anwari WMK, *“Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat”*, Jakarta: LP3ES, 2002.
- Robert Endi Jaweng, *“Mengenal DPD RI, Sebuah Gambaran Awal”*, Jakarta: Institute for Local Development, 2006.
- Sri Hastuti Puspitasari, *“Peran Konstitusional Parlemen di Beberapa Negara: Telaah Terhadap Bikameral Sistem*, dalam Jurnal Magister Hukum, Vol. 2 No. 5 Juni 2002.
- Yusril Ihza Mahendra, *“Dinamika Hukum Tata Negara”*, *Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press, 1996.