

PERAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH TERHADAP GAGASAN AMANDEMEN UUD RI TAHUN 1945¹

Abd Thalib dan Mukhlisin

Fakultas Hukum Universitas Islam Riau

E-mail : thalib_abd7164@yahoo.com; muchlis_juli@yahoo.com

ABSTRAK

Keberadaan DPD-RI adalah untuk mengakomodasi kepentingan daerah serta melakukan check and balances dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. DPD-RI memiliki fungsi pada bidang legislasi, pengawasan, memberikan pertimbangan (konsultasi) kepada DPR-RI dan anggotanya. DPD-RI belum mempunyai fungsi yang signifikan jika dibandingkan dengan DPR-RI, dugaan tersebut terkait dengan terbatasnya kewenangan DPD-RI dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari bunyi Pasal 22D UUD-RI 1945 dan Pasal 223 UU RI No. 27 Tahun 2009. Sebagai bagian dari anggota MPR-RI yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD-RI maka DPD-RI memiliki legitimasi dalam menjalankan perannya untuk menggagas amandemen UUD-RI 1945 yang ke lima (5). Adapun dampak gagasan tersebut adalah untuk menuju sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kearah yang lebih baik untuk menuju cita-cita bangsa Indonesia yang adil dan makmur. Dalam menggagas amandemen UUD-RI 1945 yang ke lima (5), DPD-RI menemui banyak kendala antara lain adalah : 1) adanya tarik ulur kepentingan antara fraksi-fraksi dan 2) sulitnya menemukan Pasal mana yang dapat dirubah dan Pasal mana yang tidak boleh dirubah.

Kata Kunci : Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Gagasan Amandemen UUD 1945

Abstract

The existence of the Regional Representative Council (RRC) is to accommodate the interests of the region as well as checks and balances in the constitutional system of the Republic of Indonesia. RRC has a function in the field of legislation, supervision, giving consideration (consultation) to the Parliament and its members. RRC does not have significant functionality when compared to the House of Representatives, the allegations relating to the limited authority of the RRC in the constitutional system of the Republic of Indonesia. It can be seen from the wording of Article 22 D of the 1945 Constitution and Article 223 of Law No. 27 of 2009 about the position of the People's Consultative Assembly, the House of Representatives, the Regional Representative Council and the Regional Representatives Council.

As part of members of the MPR are authorized to change and set the RRC Republic of Indonesia Constitution have legitimacy in their role to mengggas RI constitutional amendment in 1945 that to 5. The impact of these ideas is to get to the system of constitutional law, better way to get to goal -cita Bangsa Indonesia equitable and initiated makmur. Dalam RI constitutional amendment in 1945 that all five (5), RRC encountered many obstacles include: 1). the tug of interests between factions and 2). the difficulty of finding chapters which can be changed and which articles should not be changed.

Keywords: *Regional Representative Council Against idea Amanden Constitution of 1945.*

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia menganut prinsip demokrasi²

¹ Alumni Fakultas Hukum Universitas Islam Riau.

² Negara adalah suatu organisasi kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami suatu wilayah (territorial) tertentu dengan mengakui adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang ada di wilayahnya. Negara merupakan suatu organisasi yang utama di dalam suatu wilayah karena memiliki pemerintahan yang berwenang untuk menyelenggarakan roda pemerintahan dalam rangka untuk mencapai tujuan negara yang tercermin dalam pembukaan

konstitusional,³ pelaksanaan pembangunan dikoordinasikan dalam pembangunan Nasional dan pembangunan daerah.⁴ Undang-undang dasar adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam suatu Negara,⁵ dan dasar segala peraturan perundang-undangan.⁶

Gagasan bahwa kekuasaan negara harus dibatasi serta hak-hak dasar rakyat dijamin dalam suatu konstitusi negara dinamakan *konstitusionalisme*.⁷ Pembatasan yang dimaksud dalam konstitusi,⁸ empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara oleh seluruh komponen bangsa baik penyelenggara negara, swasta maupun masyarakat.⁹ Sehingga dalam

UUD-RI 1945. Lihat Ni'Matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pres, Yogyakarta, 2008, hlm. 57.

³ Dalam kehidupan berbangsa ada dua tujuan positif, yaitu sebagai *Common virtues* atau *amr al-ma'ruf* (mengajak kearah kebaikan) yang perlu diwujudkan bersama melalui pelembagaan negara Indonesia itu. Sedangkan tujuan yang hendak dicapai dengan peran negara dalam rangka perlindungan internal dan ketertiban dunia eksternal yang bersifat negatif dalam rangka *nahi al-munkar* (mencegah kemungkaran) terhadap segala bentuk ancaman dan tantangan yang perlu dicegah dan ditanggulangi atau dihadapi dengan sebaik-baiknya berdasarkan prinsip kemerdekaan. Lihat *Ibid.*, hlm. 57.

⁴ Untuk mencapai tujuan negara diperlukan suatu mekanisme pencapaian tujuan yaitu melalui sederet ketentuan-ketentuan atau kebijakan-kebijakan yang sifatnya mendasar, karena Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD-RI 1945, mekanisme pencapaian tujuan negara selalu berlandaskan hukum, dimana hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai kesatuan sistem, sebagai suatu konsep hukum. Lihat Pasal 1 ayat (3), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ K. Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1974, hlm. 20.

⁶ Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara (Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara)*, Permata Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 17.

⁷ *Konstitusionalisme* adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat. Lihat Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 96-97.

⁸ 1) Jaminan terhadap HAM dan warganya, 2) Adanya susunan ketatanegaraan suatu Negara, 3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental dan 4) UUD-RI 1945 sebagai hukum yang mengatur mengenai organisasi negara Indonesia yang menetapkan struktur ketatanegaraan memberikan legitimasi terhadap keberadaan lembaga negara. Lihat Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara (Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara)*, Permata Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 121.

⁹ 1) Menjadikan Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia (sumber dari segala sumber hukum, 2) UUD-RI 1945 adalah

praktek ada ruang untuk memberikan penafsiran terhadap ketentuan pasal tersebut menurut kemauan dari penyelenggaraan negara.¹⁰

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD-RI 1945) yang menjadi penyebab utama mengapa Konstitusi harus mengalami perubahan, karena konstitusi itu dianggap sudah ditinggalkan oleh zaman, sudah tak sesuai lagi dengan kebutuhan rakyat yang membuatnya.¹¹ Perubahan sistem ketatanegaraan dengan perbandingan struktur atau konstruksi kekuasaan.¹² Dasar pertimbangan teoritis kehadiran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) antara lain untuk membangun sebuah mekanisme kontrol.¹³ Sedangkan dasar pertimbangan politis kehadiran DPD-RI adalah memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan.¹⁴ Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral.

konstitusi negara sebagai landasan konstitusional bangsa Indonesia, 3) Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan bentuk negara Indonesia dan 4) Bhinneka Tunggal Ika adalah semboyan negara sebagai modal untuk bersatu. Lihat Pimpinan MPR-RI dan Tim Kerja Sosialisasi MPR-RI Periode 2009-2014, *Empat Pilar kehidupan Berbangsadan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 4-8.

¹⁰ Saldi Isra, *Pergeseran fungsi Legislasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 155.

¹¹ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke 5*, PT. Grafiti Budi Utami, Jakarta, 2009, hlm. 53-54.

¹² Amandemen Keempat, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

¹³ Pembentukan DPD-RI ini dilakukan melalui amandemen ketiga (perubahan ketiga) UUD-RI 1945 pada bulan November 2001. Selain itu, DPD-RI diharapkan mampu menjamin dan menampung perwakilan kepentingan daerah-daerah secara memadai, serta memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif. Bukan berarti dengan cara seperti itu kepentingan nasional akan dikurangi, karena bagaimanapun sebagaimana juga DPR-RI. Hanya saja, mekanisme pemilihannya dan persyaratan pemilihan pencalonan anggotanya lebih banyak dikaitkan dengan daerah, bukan penduduk. Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI, *Untuk Apa DPD RI*, Kelompok DPD-RI, Jakarta, Tahun 2006, hlm. 38.

¹⁴ Persatuan dan semangat kebangsaan seluruh daerah dalam forum yang mempertemukan pelbagai latar persoalan kedaerahan; meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi serta kepentingan-kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional; serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan, kesetaraan dan berkesinambungan. Lihat *Ibid.*, hlm. 38.

Bikameral atau sistem dua kamar adalah praktik pemerintahan yang menggunakan dua kamar legislatif atau parlemen.¹⁵Terbentuknya DPD-RI setelah perubahan ketiga terhadap UUD-RI 1945 telah pula dengan pengaturan mengenai kedudukan dan wewenang lembaga negara yang baru.¹⁶

Kebijakan pembangunan pada dasarnya merupakan representasi dari kebutuhan dan kepentingan seluruh *stakeholder* (institusi) untuk mewujudkan tujuan-tujuan ideal yang ingin¹⁷dan kebijakan Otonomi daerah dan desentralisasi yang sudah dimulai sejak Tahun 1999.¹⁸DPR-RI adalah lembaga perwakilan daerah dan berkedudukan sebagai lembaga negara.¹⁹Keinginan perubahan harus dilandasi dengan semangat dan niat luhur ingin melakukan penataan kembali terhadap sistem ketatanegaraan demi tercapainya tujuan negara dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat dan keadilan.²⁰

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, **“Peran Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Gagasan Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”**.

¹⁵ Risalah Rapat Pleno ke 39 PAH I BP MPR, tanggal 22 Oktober 2001, hlm. 193-194. dalam Saldi Isra, *Pergeseran fungsi Legislasi*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 238-253.

¹⁶ Bagir Manan, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Baru*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

¹⁷ Dewan Perwakilan Daerah RI, *Desain Implementatif Pembangunan Daerah Berbasis Kompetensi Lokal*, Setjen. DPD-RI, Jakarta, Tahun 2011, hlm. 61.

¹⁸ Dewan Perwakilan Daerah RI, *Kajian Pengembangan Sektoral Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Setjen. DPD-RI, Jakarta, Tahun 2011, hlm. 49.

¹⁹ Pasal 224, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

²⁰ 1)Memperkuat Sistem Presidensial, 2)Memperkuat Lembaga Perwakilan, 3)Memperkuat Otonomi Daerah, 4) Calon Presiden Perseorangan, 5) Pemilihan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal, 6) Forum Privilegiatum, 7) Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi, 8) Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia, 9) Penambahan Bab Komisi Negara dan 10) Penajaman Bab Tentang Pendidikan dan Perekonomian. Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI, *Pokok-pokok Usul Perubahan Kelima UUD Negara RI Tahun 1945*, Kelompok DPD-RI di MPR-RI, Jakarta, hlm. 1-7.

B. Masalah Pokok

Adapun masalah pokok yang diangkat dalam jurnal ini adalah :

1. Bagaimanaperan Dewan Perwakilan Daerah terhadap gagasan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang ke 5?
2. Bagaimanadampak gagasan dan kendala Dewan Perwakilan Daerah dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang ke 5?

C. Tujuan dan Manfaat

Adapun tujuan dari jurnal ini adalah :

1. Untuk mengetahui peran Dewan Perwakilan Daerah terhadap gagasan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang ke 5.
2. Untuk mengetahui dampak gagasan dan kendala Dewan Perwakilan Daerah dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang ke 5.

Sementara manfaat dari jurnal ini adalah :

1. Untuk menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam mendalami ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara khususnya.
2. Berbagai pemikiran terhadap penguatan DPD-RI dimasa mendatang.
3. Tulisan ini semoga dapat dijadikan referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan untuk masa datang.

D. Kerangka Teori

Sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan DPD-RI yang tidak jelas. Apalagi pengaturan UUD-RI 1945 berkaitan dengan DPD-RI tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 22F ayat (2) ataupun berdasarkan UU No. 27 Tahun 2009. DPD-RI hanya memberikan pertimbangan, usul,

ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan.²¹

Undang-undang yang akan dibuat oleh DPR-RI adalah UU organik dan bersifat mandat blanko atau mandat kosong. Isinya sepenuhnya diserahkan pada penerima mandat DPR-RI dan pemerintah yang akan membentuk undang-undang. Semestinya, UUD-RI memberikan arahan-arahan dasar agar ada kepastian dan tidak disimpangi. Ketentuan Pasal 22C UUD-RI 1945 lebih sumir dari ketentuan mengenai DPR-RI. Disini tidak diatur hak-hak DPD-RI dan hak anggota DPD-RI.²²

E. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data secara sistematis maka dalam penelitian ini penulis mempergunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Jenis dan sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif,²³ penelitian ini data diperoleh dari penelitian kepustakaan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut hukum.

²¹ Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan Otonomi Daerah yang sebatas memberikan pertimbanganpun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga *bargaining* terhadap kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjuti oleh DPR. Apalagi Rancangan Undang-Undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktikkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam system ketatanegaraan saat ini yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 173-187.

²² Tidak diatur bagaimana membahas ruh dari DPD-RI dan lain-lain. Semestinya aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, dan hak-hak yang melekat pada DPD-RI dan anggota DPD-RI, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR-RI. Terkesan pengaturan terhadap DPD-RI dilakukan setengah hati. Berbagai kekosongan itu akan diatur dalam undang undangakan terdapat *anomaly*. Lihat Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 7.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005, hlm. 4.

2. Sumber Data

Sumber data yang diperlukan dalam penelitian ini, yaitu :

- a. Bahan Hukum Primer
- b. Bahan Hukum Sekunder
- c. Bahan Hukum Tertier

3. Analisa Data dan Penarikan Kesimpulan

Data diolah secara kualitatif disertai dengan analisa data, kemudian ditarik kesimpulan secara induktif dari bersifat khusus yang bersifat umum.

F. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Peran Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Gagasan Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang ke 5

Bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang²⁴ mengakui pentingnya mengakomodasi kepentingan daerah. Atas dasar itu, UUD-Riyang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) telah mengakomodasi perwakilan daerah di parlemen dalam bentuk "utusan daerah" di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) yang bersanding dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), dan utusan golongan.²⁵

²⁴ Lembaga perwakilan daerah di Indonesia yang mewakili kepentingan daerah di parlemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat diruntut sejak *founding fathers* (pendiri bangsa)mempersiapkan kemerdekaan yaitu pada sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Para *founding father* menyadari akan pentingnya adanya perwakilan daerah. Tentu salah satu pertimbangannya adalah kondisi geografi Indonesia yang sangat luas wilayahnya terdiri sekitar 17.508 Pulau, letaknya dalam posisi silang antara dua samudra dan dua benua dan banyaknya selat yang digunakan lalu lintas antar negara, ditambah lagi dengan penduduknya terdiri dari berbagai suku, golongan, adat istiadat, agama, etnis dsb. Kiranya sulit bagi pemerintah (pusat) untuk mengetahui secara tepat/pasti apa yang menjadi aspirasi dan kepentingan masyarakat dan daerah tanpa ada perwakilan orang daerah di pusat.

²⁵ Utusan Daerah sebagai anggota MPR itu hanya bekerja sekali dalam lima tahun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Peran dan fungsi utusan daerah tersebut dipandang kurang efektif sebagai wakil daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional. Akibatnya semangat dan kapasitas partisipasi daerah

DPD-RI di MPR-RI, adapun dasar teoritis kehadiran DPD-RI antara lain untuk membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*checks and balances*) antara cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislative itu sendiri.²⁶ Selain itu DPD-RI diharapkan mampu menjamin dan menampung perwakilan kepentingan daerah-daerah secara memadai, serta memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.²⁷

UUD-RI 1945 yang sudah diamandemen, dinyatakan dalam pasal 22D bahwa DPD memiliki fungsi bidang legeslasi, pengawasan, dan pertimbangan, dan Undang-Undang Susduk mengatur wewenang DPD-RI yang terdapat dalam Undang Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, yaitu :

- a. Dapat mengajukan kepada DPR-RI 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 (Pasal 42 Susduk).
- b. DPD-RI ikut membahas bersama DPR-RI atas rancangan undang-undang yang berkaitan

dan artikulasi serta agregasi kepentingan daerah dalam kehidupan nasional kurang terwadahi dalam suatu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan. Lihat Focus Group Discussion, *Peran dan Fungsi DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Universitas Nasional Jakarta tanggal 27 Mei 2010*.

²⁶ Kehadiran DPD-RI dilatarbelakangi tuntutan demokrasi untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah dan memperluas serta meningkatkan partisipasi daerah dalam kehidupan nasional. Tuntutan kehadirannya membuat MPR-RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni DPD-RI, perubahan ketiga UUD-RI 1945 pada Agustus 2001. Sekalipun fungsi, tugas dan wewenang DPD-RI ini dibatasi, sesungguhnya sudah dimulai perjalanan panjang menuju kehidupan ketatanegaraan.

²⁷ Sedangkan dasar pertimbangan politis kehadiran DPD RI adalah memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); meneguhkan persatuan dan semangat kebangsaan seluruh daerah dalam forum yang mempertemukan pelbagai latar persoalan kedaerahan; meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi serta kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan, kesetaraan dan berkesinambungan. Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI di MPR, *Op. Cit.*, hlm. 37-38.

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 diajukan oleh pemerintah atau inisiatif DPR-RI (Pasal 43 Susduk).

- c. DPD-RI memberikan pertimbangan kepada DPR-RI atas rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 44 Susduk).
- d. DPD-RI memberikan pertimbangan kepada DPR-RI dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 45 Susduk)
- e. DPD-RI 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 (Pasal 46 Susduk).²⁸

Pasal 22D UUD-RI 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD-RI sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD-RI 1945.²⁹ Pada hal anggota DPD-RI berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.³⁰

²⁸ Bivitri Susanti, *Bikameral bukan Federal (fungsi dan Peran ideal DPD)*, dalam Dewan Perwakilan Daerah RI, *Op. Cit.*, hm. 78-79.

²⁹ Hal itu akan membuat ruang gerak dari DPD untuk menjalankan fungsi dan kewenangannya sangat sempit dimana secara ringkas bisa disebutkan antara lain, kewenangannya di bidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan. 1) Dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan dan 2) Tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR.

³⁰ Sementara harapan kepada DPD-RI besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya

Hal senada juga didukung oleh pendapat Suyatno, yang mengatakan bahwa kewenangan DPD-RI yang diatur dalam Pasal 22 D dianggap relative sangat terbatas untuk terlibat dalam pembuatan Undang-Undang (UU) karena dalam pasal itu, DPD-RI hanya diberi wewenang dapat mengajukan dan ikut membahas 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 pusat dan daerah.³¹

Pikiran Rakyat, 11 Juni 2013, Ketua DPD-RI Irman Gusman memberikan pendapat dalam acara diskusi Legalisasi dan Perkembangan Demokrasi, menyebutkan bahwa demokrasi yang terjadi saat ini belum menunjukkan demokrasi yang dewasa. Negara Indonesia belum sampai menerapkan demokrasi yang pada substansinya untuk mensejahterakan masyarakat. Penguatan DPD-RI menjadi hal yang strategis dalam membangun bangsa dan menciptakan demokrasi yang substansial. Diberbagai negara demokrasi seperti di Amerika Serikat, justru lembaga perwakilan daerahnya berperan penting. Dalam hal ini dia menyebutkan bahwa DPD-RI masih dipasung dan belum banyak memiliki ruang, meski pasca putusan Mahkamah Konstitusi DPD-RI jauh lebih kuat karena setara dengan DPR-RI dan pemerintah.³²

Melihat kenyataan tersebut, implikasi yang timbul adalah tentu banyak hal yang telah dilakukan oleh DPD-RI sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Salah satu contoh adalah telah banyak mengajukan RUU. Namun tidak memperoleh respon yang memadai dari DPR-RI dan hanya dimasukkan ke dalam daftar tunggu

ketimpangan dan ketidakadilan. Bahkan pernah timbul gejala di daerah yang dikenal dengan pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Pada hal keberadaan DPD-RI juga dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah.

³¹ Suyatno, *Bikameral bukan Federa Reposisi keberadaan DPD*, dalam Dewan Perwakilan Daerah RI, *Op. Cit.*, hlm. 46-47.

³² Irman Gusman, *Legalisasi dan Perkembangan Demokrasi*, Pikiran Rakyat, 11 Juni 2013, hlm.3.

di Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hal ini menimbulkan kesan seolah-olah RUU yang diusulkan oleh DPD-RI itu disamakan dengan RUU yang diajukan oleh masyarakat di luar lembaga negara, misalnya Lembaga Swadaya Masyarakat yang terkadang juga berkualitas.³³

Usul amandemen UUD 1945 yang ke 5 tersebut menurut hemat penulis adalah sangat logis dimana dilandasi pertimbangan: Bahwa DPD-RI memiliki legitimasi yang kuat karena lembaga ini merupakan bagian dari MPR-RI yang dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat, memiliki legitimasi dari Pasal 37 ayat (1) UUD-RI 1945 itu sendiri karena itu seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi serta usul pemberian kewenangan yang memadai itu karena DPD-RI sebagai lembaga negara kedudukannya sama dengan lembaga negara lainnya.³⁴

Upaya lain yang telah membuahkan hasil antara lain adalah dengan ditetapkannya UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR RI, DPR RI, DPD RI dan DPRD. Dalam UU itu antara lain telah membuka ruang peran DPD-RI untuk ikut membahas RUU tertentu dalam pembahasan tingkat I meskipun tidak ikut dalam

³³ Di samping DPD RI taat konstitusi dengan melaksanakan tugas sesuai amanat yang sudah ada dalam konstitusi, secara berlanjut idealnya DPD RI harusnya berjuang terus agar memiliki peran, fungsi dan kewenangan yang lebih kuat sebagai lembaga parlemen dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah serta dalam rangka penguatan demokrasi di Indonesia, sekaligus terus berjuang untuk memproklamirkan diri yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yang merupakan legitimasi yang telah diamanatkan UUD 1945 itu sendiri yaitu yang terdapat pada Pasal 2 ayat (1), maupun Pasal 3 ayat (1). Dengan demikian barulah kelihatan peran DPD RI itu sendiri baik dalam rangka menjalankan fungsinya maupun perannya sebagai lembaga Negara yang memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga Negara lainnya maupun sebagai lembaga Negara yang mempunyai kewenangan untuk mengubah UUD 1945 itu sendiri. Untuk itu DPD telah berupaya mengusulkan perubahan UUD khususnya pasal 22 D. Ini artinya diperlukan mengamandemen lagi UUD 1945. Hal ini dimungkinkan sebagaimana ketentuan Pasal 37 ayat (1) UUD 1945.

³⁴ Dengan kewenangan yang sangat terbatas, mustahil bagi DPD-RI untuk memenuhi harapan masyarakat dan daerah serta mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD-RI. Penerapan prinsip *check and balances* antar lembaga legislatif harus diwujudkan. Namun, usul perubahan konstitusi tersebut belum berhasil.

pengambilan keputusan; adanya kantor di setiap ibukota provinsi untuk memperkuat otonomi daerah dan penguatan sistem negara kesatuan dengan prinsip desentralisasi; dan adanya “hak bertanya.” walaupun tidak sama dengan hak “mengajukan pertanyaan” anggota DPR-RI. Meskipun sudah ada kemajuan, namun perkembangan itu masih dirasakan tidak memberikan peran dan kewenangan kepada DPD-RI secara optimal.

Dalam rangka penguatan kapasitas DPD-RI yang memadai dan lebih mantap, diperlukan penyempurnaan tatanan negara yang lebih menjamin kedaulatan rakyat dan prinsip *chek and balances* antar lembaga negara. Dalam kekuasaan legislatif, perlu ditata kembali prinsip kesetaraan, saling mengontrol dan mengimbangi antara DPR-RI dengan DPD-RI. Tujuan ke arah tersebut akan berujung perlunya melakukan perubahan UUD-RI 1945 secara komprehensif. Adapun upaya yang sedang diupayakan DPD-RI saat ini dengan membuat gagasan tentang pokok-pokok usul perubahan ke 5 UUD-RI 1945 adalah :

1. Memperkuat Sistem Presidensial
2. Memperkuat Lembaga Perwakilan
3. Memperkuat Otonomi Daerah
4. Calon Presiden Perseorangan
5. Pemilihan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal
6. Forum Privilegiatum
7. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi
8. Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia
9. Penambahan Bab Komisi Negara
10. Penajaman Bab Tentang Pendidikan dan Perekonomian.³⁵

Kondisi keterbatasan, DPD-RI telah memberikan penguatan kehidupan demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan daerah dengan menyerap aspirasi dan kepentingan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah kepada

³⁵ Disamping usulan-usulan diatas maka dalam konteks DPD RI maka menurut hemat penulis perlu juga penyempurnaan terhadap Pasal 22 D, dan Pasal 5 ayat (1), serta Pasal 7B ayat (5) dari UUD 1945 dalam rangka memperkuat keberadaan DPD. Lihat Dewan Perwakilan Daerah RI, *Loc. Cit.*

Pemerintah atau di tingkat nasional. Hal ini juga akan mendekatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antara masyarakat dengan pemerintah. Pada kelanjutannya akan dapat memupuk dan memperkuat perasaan akan manfaat pemerintah serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional.³⁶

Dalam konteks Indonesia, yang memiliki wilayah sangat luas, terdiri dari ribuan pulau dengan tingkat heterogenitas tinggi, penduduknya banyak (empat besar di dunia), kiranya tidak salah jika Indonesia memilih sistem bikameral. Eksistensi DPD-RI yang kuat ke depan harus dipertahankan, dan pilihan sistem perwakilan bikameral tidak perlu dikhawatirkan akan menuju federalisme. Tentu saja harus secara berlanjut dilakukan sosialisasi aturaan sistem ketatanegaraan yang disepakati dan menjaga dan memperkokoh jati di bangsa yaitu Pancasila, UUD-RI 1945, NKRI dan Bhineka Tunggal Ika.

2 Dampak Gagasan dan Kendala Dewan Perwakilan Daerah dalam Proses Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang ke 5

Salah satu agenda utama reformasi adalah melakukan perubahan terhadap UUD-RI 1945 yang telah dilakukan empat kali dalam periode Tahun 1999-2002 oleh MPR-RI dalam rangka perbaikan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.³⁷ Sementara dalam UUD-RI 1945 versi asli dinyatakan bahwa,

³⁶ Bahwa DPD-RI juga menunjukkan perkuatan demokrasi dapat dilihat dari beberapa segi, antara lain: Sistem pemilihan anggota DPD-RI dilakukan secara langsung oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Selain itu, DPD-RI sebagai perwakilan daerah menunjukkan akomodasi dan representasi wilayah artinya ada penyebaran perwakilan dari seluruh wilayah/provinsi di Indonesia.

³⁷ Adapun legitimasi untuk melakukan perubahan dari pada UUD 1945 itu adalah termaktub pada Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945. Sebelum amandemen terhadap UUD 1945 dilakukan, lembaga Eksekutif dalam hal ini Presiden mempunyai kekuasaan yang sangat luas dan sangat tidak seimbang dibandingkan dengan lembaga Negara lainnya. Amademen UUD 1945 adalah semangat untuk membatasi kekuasaan eksekutif, memberdayakan DPR maupun Yudikatif. Melalui amademen pertama 1999, kekuasaan Presiden dipangkas dan kekuasaan DPR ditambah. Kewenangan legislatif yang dimiliki Presiden dalam Pasal 21 telah diubah sehingga Presiden hanya mempunyai hak untuk mengajukan RUU.

“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR-RI”. Selain itu, masa jabatan presiden dibatasi secara tegas. Hak diplomatik Presiden, seperti mengangkat dutabesar, konsul, dan menerima duta dari negara lain dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR-RI.³⁸

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga baru hasil dari perubahan ketiga UUD-RI 1945 yang dibentuk untuk memberi keseimbangan terhadap DPR-RI dengan basis perwakilan daerah. Sebagai lembaga penyeimbang, kehadiran DPD-RI diharapkan dapat mengawal pelaksanaan otonomi daerah dan mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kesejahteraan daerah yang berkeadilan dan berkesetaraan.

Gagasan membentuk DPD-RI bertujuan untuk meningkatkan derajat keterwakilan daerah sehingga diharapkan DPD-RI mampu mengagregasi dan mengartikulasi kepentingan daerah dalam kebijakan dan regulasi pada tataran nasional. Artinya, kehadiran DPD-RI sebagai kamar kedua di parlemen sangat penting dan strategis dalam perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia guna mewujudkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi.

Proses pembahasan, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta

³⁸ Ternyata perubahan tersebut berlangsung selama empat tahun berturut-turut (1999-2002) dan mengenai berbagai materi muatan konstitusi: kedaulatan, negara hukum, wewenang MPR, masa jabatan Presiden, syarat dan prosedur pencalonan Presiden/Wakil Presiden, pemilihan Presiden secara langsung, penghapusan DPA, reformulasi wewenang Presiden-Eksekutif, pengaturan kembali tentang hubungan pusat dan daerah, pelembagaan utusan daerah (DPD), pengaturan pemilihan umum, pembentukan MK dan KY, penegasan tentang wilayah Negara, pencantuman HAM secara komprehensif, rumusan baru tentang pertahanan dan keamanan, berbagai ketentuan baru dalam bidang pendidikan, ekonomi dan kesejahteraan sosial, pencantuman lambang dan semboyan Negara, serta ketentuan baru tentang syarat dan prosedur perubahan UUD. Setelah perubahan konstitusi 1999-2002, meskipun desain konstitusi yang dihasilkan lebih baik jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan, tetap masih menyisakan problematika aturan main bernegara. Dalam hal ini dapat dicontohkan tentang keberadaan DPD RI yang merupakan sebagai salah satu lembaga Negara memiliki fungsi dan peran yang tidak seimbang dengan lembaga Negara seperti DPR. Lihat Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 Amandemen pertama.

untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD-RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR-RI selama ini dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Latar belakang pembentukan DPD-RI tersebut kenyataannya tidak sepenuhnya tercermin dan terjabarkan dalam ketentuan Pasal 22D UUD-RI 1945. Karenanya, perubahan kelima dan seterusnya wajib dilakukan untuk terus menyempurnakan hukum dasar yang menjadi pegangan kehidupan bernegara. Usulan DPD-RI tentang perubahan UUD-RI 1945 dalam naskah UUD-RI 1945, yaitu DPD-RI dapat mengajukan kepada DPR-RI 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.³⁹

Perubahan yang diajukan oleh DPR-RI yaitu, DPD-RI memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan serta sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁴⁰

DPD-RI ikut membahas rancangan undang-undang yang diberikan dengan otonomi daerah,

³⁹ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amademen UUD 1945*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, hlm. 304.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 305-306.

hubungan pusat 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-RI atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁴¹ Sedangkan usulan perubahan perubahan yang diajukan oleh DPD-RI, yaitu DPD-RI ikut membahas serta memberikan pertimbangan kepada DPR-RI atas rancangan undang-undang anggaran pendapat dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁴²

DPD-RI dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai, otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, mengelola sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapat belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR-RI sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.⁴³ Sedangkan usulan perubahan yang diajukan oleh DPD-RI, yaitu DPD-RI melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai, otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, mengelola sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapat belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR untuk ditindak lanjuti.⁴⁴

Perubahan yang diajukan oleh DPD-RI, sebagaimana yang telah penulis uraikan diatas. Pengajuan pertama penghapusan kata “dapat mengajukan kepada”, pengajuan kedua, “rancangan undang-undang yang diberikan dengan otonomi daerah, hubungan pusat pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber

daya ekonomi lainnya”, dan pengajuan yang ketiga, dapat, sebagai bahan pertimbangan.⁴⁵

Usulan DPD-RI tentang perubahan UUD-RI 1945, penulis mengamati karena adanya pembatasan kekuasaan yang diberikan kepada DPD-RI untuk menjalankan tugas dan fungsinya serta masih banyaknya terdapat kekurangan UUD-RI 1945 amandemen ke empat untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan yang lebih baik. Seharusnya DPD-RI itu adalah bagian dari lembaran negara yang untuk mewakili daerah. Sebagaimana dijelaskan dalam UU No. 27 tahun 2009, pada bagian ketiga yaitu tugas dan wewenang. Terdapat pada Pasal 224, Pasal 225, dan Pasal 226. Salah satu perubahan penting setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD-RI 1945 adalah perubahan terhadap Pasal 2 ayat (1)⁴⁶ dan rumusan semula Pasal 2 ayat(1).⁴⁷

Perubahan tersebut bukan saja berarti tidak ada lagi utusan golongan dalam keanggotaan MPR-RI, serta tidak ada lagi anggota MPR-RI yang diangkat, tetapi juga dibentuknya sebuah lembaga baru bernama

⁴⁵ Kesimpulan lampiran yang penulis kutip dari buku, A.M. Fatwa, dengan judul, *Potret Konstitusi Pasca Amademen UUD 1945*, ini sebagai bahan pertimbangan dan atau sebagai usulan yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk bahan pengajuan amademen UUD-RI1945 yang ke lima, dan serta untuk memperkuat atau memperkokoh tugas dan wewenang DPD-RI untuk mesejahteraan daerah. Sebagaimana tugas dan wewenang DPD-RI yang terdapat pada Pasal 224, Pasal 225, dan Pasal 226 UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam hal ini dipertegas kembali dalam makalah Maimunah Umar salah satu anggota Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Riau, dalam makalah Kelompok Dewan Perwakilan dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam naskah akademik Perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Lihat Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (sebelum dilakukan amademen yang ketiga).

⁴⁷ 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. Lihat Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (setelah dilakukan amademen yang ketiga).

⁴¹ *Ibid.*, hlm.306-307.

⁴² *Ibid.*, hlm. 307-308.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 308.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 308.

DPD-RI. Keberadaan utusan daerah dalam komposisi keanggotaan MPR-RI sebagaimana diatur dalam UUD-RI 1945 (sebelum diubah) kurang memberikan makna bagi kepentingan daerah. Hal ini karena tugas dan wewenang MPR-RI yang tidak terkait dengan pembentukan Undang-Undang.⁴⁸

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah diperlukan adanya lembaga Negara yang dapat menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Dengan demikian yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD-RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah.⁴⁹

Keberadaan DPD-RI telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan bahkan berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air. Bahwa DPD-RI akan menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan.

Harapan tidak selalu sesuai dengan kenyataan, itulah “nasib” yang sampai hari ini masih dialami oleh DPD-RI. Harapan masyarakat yang begitu besarnya ternyata tidak dilengkapi dengan kewenangan yang memadai bagi DPD-RI. Kenyataan ini tentu akan mempersulit

⁴⁸ Tugas dan wewenang MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 (sebelum diubah) adalah mengubah Undang-Undang Dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara, serta memilih dan mengangkat Presiden dan wakil Presiden.

⁴⁹ Iwan Satriawan, *Penguatan DPD Proporsionalitas Perwakilan Politik Dan Perwakilan Daerah*, Makalah disampaikan pada pertemuan Hukum Tata Negara Dengan Tema Memperkuat Kewenangan DPD Melalui Perubahan Kelima UUD 1945, Pusat Studi Konstitusi (PuSKon) Universitas 45 Makasar bekerjasama dengan DPD RI, 2007, hlm.5.

anggota DPD-RI dalam mempertanggungjawabkan akuntabilitas terhadap masyarakat dan daerah. Oleh sebab itu, tidak aneh kemudian ketika media akhir-akhir ini selalu memberitakan terkait usaha DPD-RI untuk membulatkan tekad dalam rangka membangun peran DPD-RI yang seyogyanya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan harapan tuntutan masyarakat dan aspirasi masyarakat daerah dapat diperjuangkan dengan maksimal oleh DPD-RI.⁵⁰ Beberapa kewenangan DPD-RI sampai hari ini dipermasalahkan yaitu dapat kita lihat pada UUD-RI 1945 khususnya Pasal 22D ayat (1), dan (2).⁵¹

Adanya pembatasan terhadap kewenangan DPD-RI dalam proses legislasi, dan tentu dari keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD-RI itu akan berimplikasi pada ketidakmaksimalan DPD-RI dalam menjalankan kinerjanya. Apabila mencoba untuk mengamati lebih jauh, maka peran wakil daerah ini tidak lebih dari sekedar lembaga pertimbangan saja.⁵² Adapun peran DPD-RI yang antara lain menyangkut urusan desentralisasi, keterlibatan dalam pembahasan RUU (khususnya pajak, pendidikan dan agama), APBN sebagian fungsi pengawasan lainnya yang juga selanjutnya melaporkan hasilnya kepada DPR-RI, hanyadijadikan bahan pertimbangan saja untuk

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 5.

⁵¹ 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 sumberdaya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan 2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan; pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Lihat Pasal 22D ayat (1) dan (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵² Hal ini sejalan dengan pendapat yang disampaikan oleh Iwan Satriawan dalam makalahnya yang berjudul *Penguatan DPD Proporsionalitas Perwakilan Politik Dan Perwakilan Daerah* menyebutkan bahwa paska amandemen keempat DPD hanyalah menjadi *supporting organ* dari DPR dalam menjalankan proses legislasi dan posisinya tidak *equal* dengan DPR dalam proses legislasi. Lihat Iwan Satriawan, *loc. cit.*

ditindaklanjuti.⁵³

Adapun kendala yang dihadapi DPD RI menurut Kelompok DPD-RI di MPR-RI saat ini antar lain adalah:

1. Kewenangan DPD-RI dibidang legislasi jelas sangat terbatas karena DPD-RI dapat ikut mengusulkan dan membahas RUU di bidang tertentu tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir.
2. Meskipun memperoleh fungsi, tugas dan kewenangan pengawasan, namun DPD-RI hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR-RI sebagai bahan pertimbangan.
3. Tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD-RI untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR-RI dalam UU No. 22 Tahun 2003 Pasal 30 jo UU No. 23 Tahun 2009.
4. Tidak ada pengaturan mengenai hubungan dan kewenangan DPD-RI dalam kaitannya dengan Pemerintah Daerah. Pada hal anggota DPD-RI berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.⁵⁴

Mengacu pada UUD-RI1945 (hasil amandemen), sebenarnya dengan keberadaan DPD-RI dalam sistem parlemen Indonesia saat ini, maka dalam struktur ketatanegaraan Indonesia telah terbangun suatu sistem parlemen “dua kamar” (bikameral) semacam *two in one* yakni kamar DPD-RI itu sendiri dan kamar DPR-RI bersama sama dalam satu wadah MPR-RI.⁵⁵ Sebagai mana halnya DPR-RI (sesuai dengan Pasal 5 Ayat 1 UUD-RI 1945 Amandemen), dalam kedudukan sebagai parlemen selayaknya DPD-RI juga memiliki kewenangan penuh terkait dengan Rancangan atau

⁵³ DPD di MPR RI, *Op. Cit.*, hlm. 41.

⁵⁴ Dewan Perwakilan Daerah RI, *Op. Cit.*, hlm. 44.

⁵⁵ Secara teoritis, sistem bikameral ini mutlak diperlukan untuk menjamin berlakunya mekanisme check and balances secara efektif dalam lembaga perwakilan. Terkait dengan itu maka diantara isu paling krusial yang sampai saat ini masih menggantung adalah paradoks antara (i) eksistensi DPD dalam kedudukannya sebagai lembaga Parlemen (disamping DPR RI) dengan (ii) peran dan kewenangannya terkait pembuatan suatu RUU atau amandemen UU yang nota bene menjadi salah satu tugas inti parlemen itu sendiri.

amandemen suatu Undang-Undang.⁵⁶ Paradoks keberadaan dan peran DPD-RI sebagai bagian dari parlemen, sebenarnya bukanlah merupakan isu yang baru sama sekali. Isu ini bahkan telah muncul sejak kehadiran DPD-RI dalam struktur ketatanegaraan.⁵⁷

Saat ini menjelang berakhirnya satu dasa warsa keberadaan DPD-RI dalam sistem ketatanegaraan, inisiatif amandemen kelima UUD-RI 1945 kembali di revitalisasi, bahwa rekomendasi amandemen ke lima UUD-RI 1945 tersebut akan diajukan pada bulan September 2013 ini, untuk kemudian digodok di MPR-RI.⁵⁸

⁵⁶ Demikian pula DPD seharusnya berhak dan berwenang untuk menolak suatu rancangan/usul amandemen Undang-Undang, baik yang berasal dari inisiatif Pemerintah (Presiden) maupun dari DPR. Kewenangan ini bahkan tidak bisa ditawarkan jika RUU/UU tersebut terkait dengan kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah. Namun sepanjang yang bisa ditelusuri dari UUD 1945 Pasal 22D dan Pasal 5 ayat (1), DPD sebagai parlemen yang mewakili masyarakat daerah tidak dibekali dengan kewenangan tersebut. Tegasnya DPD hanya mempunyai peran konsultatif sebagai *supporting system* (sistem pendukung) bagi DPR, yakni sebatas memberikan pandangan dan pendapat dalam pembahasan suatu RUU dimana kewenangan dan keputusan legislasi yang sesungguhnya tetap berada di tangan DPR bersama Presiden. Maka tidaklah berlebihan jika harus dikatakan bahwa reformasi konstitusi terkait kekuasaan legislatif DPD tidak lebih dari suatu perjuangan setengah hati. Lihat *Ibid*.

⁵⁷ Pada periode awal keberadaan DPD-RI di MPR-RI misalnya, tepatnya pada Tahun 2006, DPD-RI telah gencar berinisiatif mengajukan perubahan (amandemen) keLima terhadap UUD-RI 1945 sebagai upaya untuk menegaskan eksistensi sistem parlemen bikameral dalam UUD-RI 1945 itu sendiri. Beberapa fraksi di DPR bahkan secara terbuka telah menyatakan dukungannya terhadap inisiatif ini, di antaranya fraksi partai Demokrat dan fraksi Kebangkitan Bangsa, namun ironisnya entah mengapa dukungan ini ditarik kembali sehingga inisiatif ini pun mati suri.

⁵⁸ Kerumitan ini menjadi lebih beralasan karena berhadapan dengan kondisi objektif disaat-saat sedang berlangsungnya perhelatan akbar politik, dimana para pelaku utama amandemen UUD (DPR-Partai Politik) masih sedang kasak kusuk menghadapi pemilu 2014 yang tinggal beberapa bulan lagi. Usulan ini pun dengan demikian menjadi tidak relevan, tidak hanya karena momentumnya yang tidak tepat, tetapi juga secara substansi akan memunculkan berbagai kepentingan yang menuntut diakomodir dalam konstitusi. Jika hal ini dipaksakan, besar kemungkinan hanya akan berakibat pada meningkatnya eskalasi suhu politik pada skala nasional. Tentu saja upaya ini perlu mendapatkan apresiasi namun melakukan perubahan terhadap aspek yang sangat fundamental dari suatu negara seperti merubah UUD, tentu tidak semudah membalikan telapak tangan.

Salah satu kewenangannya⁵⁹ yaitu hak untuk menguji UU terhadap UUD-RI (*Judicial Riview*). Putusan MK memberikan angin segar terhadap eksistensi keberadaan DPD-RI sebagai lembaga Negara yang memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga Negara lainnya. Hal ini selaras dengan Pasal 1 ayat (2) UUD-RI 1945.⁶⁰ Dilain pihak dengan adanya putusan tersebut DPD-RI akan dapat lebih berperan dalam menjalankan fungsinya; legislasi, pengawasan, pertimbangan dan penganggaran dalam rangka untuk membangun sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri, mampu menjamin dan menampung perwakilan kepentingan daerah-daerah secara memadai, serta memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam lembaga legislatif.⁶¹

⁵⁹ Dukungan publik ini tidak hanya diperlukan secara konseptual, tetapi juga sebagai kekuatan moral bahkan secara politis sebagai kekuatan penekan untuk mengawal proses perubahan dimaksud. Kecuali itu, faktor terpenting dari kebutuhan dukungan eksternal ini adalah masalah kemauan politik DPR. Lembaga ini dalam hal melakukan perubahan konstitusi negara, secara de jure merupakan mitra konstitusional DPD RI. Ini sesuai dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 37 ayat (1) yang berbunyi "Usul perubahan UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR." Sebagai mana diketahui total jumlah anggota MPR adalah sebanyak 678 orang, yang terdiri dari 132 orang anggota DPD dan 550 orang anggota DPR. Maka untuk mencapai sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah total anggota MPR (226 orang), DPD mutlak membutuhkan dukungan minimal 98 orang anggota DPR, barulah kemungkinan meloloskan usulan amandemen UUD 1945 dapat diperoleh. Sungguh pun demikian, upaya perubahan tersebut juga tidak bisa hanya disandarkan pada Nomor 92/PUU-X/2012 berperannya pihak eksternal, melainkan harus diupayakan dari dalam DPD itu sendiri. Artinya secara internal diperlukan kapasitas memadai DPD baik personal anggotanya maupun kelembagaannya. Dengan mengamati putusan MK, dimana Mahkamah konstitusi mengabulkan permohonan DPD untuk mempunyai kedudukan dan kewenangan sepenuh kedudukan DPR. Dari beberapa poin gugatan yang diajukan DPD, 4 (empat) poin diantaranya merupakan pokok eksistensi dan jati diri DPD sebagai lembaga Negara, yaitu, 1) Kewenangan DPD dalam mengajukan RUU setara dengan DPR dan Presiden, 2) Kewenangan DPD ikut membahas RUU, 3) Kewenangan DPD memberikan persetujuan atas RUU dan 4) Keterlibatan DPD dalam menyusun Prolegnas.

⁶⁰ Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Lihat Pasal 1 ayat (2), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

⁶¹ Pada bagian diatas telah penulis sebutkan bahwa putusan MK diatas telah cukup memberikan angin segar terhadap eksistensi keberadaan DPD-RI sebagai lembaga Negara. Kata telah cukup

Pintu dari DPD-RI untuk memainkan perannya untuk menggagas amandemen UUD-RI 1945 yang ke 5 (lima), hal ini dapat dilakukan karena seluruh anggota DPD-RI adalah merupakan anggota MPR-RI. Ini selaras dengan bunyi Pasal 2 ayat (1)⁶² dan Pasal 3 ayat (1) UUD-RI 1945 yaitu; Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD-RI, serta Pasal 37 ayat (1).⁶³

Gagasan untuk mengamandemen UUD-RI tidaklah semudah membalikkan telapak tangan karena terdapat banyak tantangan ataupun kendala seperti jumlah anggota DPD-RI tidak boleh lebih dari sepertiga dari anggota MPR-RI, adanya tarik ulur kepentingan masing-masing fraksi di DPR-RI, sulitnya menentukan Pasal mana yang boleh dirubah dan tidak boleh dirubah serta akan berakhirnya masa bakti baik anggota DPD-RI maupun DPR-RI pada Tahun 2014.

G. Penutup

1. Kesimpulan

Dari uraian diatas, penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

- DPD-RI memiliki peran dalam menggagas amandemen UUD-RI 1945 untuk yang ke 5 (lima), dimana legitimasinya adalah Pasal 2 Ayat (1), Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 37 ayat (1) UUD-RI 1945. Hal ini dilakukan agar DPD-RI dapat menjalankan fungsidi bidang legeslasi, pengawasan, pertimbangan, dan anggaran secara maksimal sesuai tuntutan demokrasi untuk memenuhi rasa

memberikan angin segar mempunyai makna bahwa apa yang diperjuangkan oleh DPD tersebut belumlah memuaskan bila Pasal 22D UUD-RI 1945 belum dirubah, artinya pasal tersebut tetap menjadi sandungan bagi DPD-RI untuk menjalankan fungsinya. Untuk merubah Pasal 22D UUD-RI 1945 tersebut bukanlah merupakan kewenangan dari MK, melainkan kewenangan yang dimiliki oleh MPR-RI.

⁶² Majelis Permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan daerah dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut denganundang-undang.

⁶³ Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam siding Majelis Permusyawaratan rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya sepertiga dari jumlah anggota Majelis permusyawaratan rakyat.

keadilan masyarakat di daerah dan memperluas serta meningkatkan partisipasi daerah dalam kehidupan nasional.

- b. Adapun dampak gagasan dalam proses amandemen UUD-RI 1945 yang ke 5 (lima) hingga kini belum memberikan hasil yang memuaskan bagi anggota DPD-RI, karena gagasan tersebut belum juga terwujud. Dampak gagasan tersebut baru hanya sebatas telah dikeluarkannya putusan oleh MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang intinya DPD-RI memiliki kedudukan yang sederajat dengan DPR-RI. Namun belum ditindak-lanjuti oleh MPR-RI dengan merubah UUD-RI tersebut. Untuk mewujudkan gagasannya tersebut, DPD-RI menemui banyak kendala antara lain jumlah anggotanya tidak lebih dari sepertiga dari anggota MPR-RI, adanya tarik ulur kepentingan masing-masing fraksi di DPR-RI, sulitnya menentukan pasal mana yang boleh dirubah dan tidak boleh dirubah serta akan berakhirnya masa bakti baik anggota DPD-RI maupun DPR-RI pada tahun 2014. Hal tersebut merupakan akumulasi dari kendala yang dihadapi yaitu :
- 1) Kewenangan DPD-RI dibidang legislasi jelas sangat terbatas karena DPD-RI dapat ikut mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-Undang di bidang tertentu tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir.
 - 2) Meskipun memperoleh fungsi, tugas dan kewenangan pengawasan, namun DPD-RI hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR-RI sebagai bahan pertimbangan.
 - 3) Tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD-RI untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR-RI dalam UU No.27 Tahun 2009.
 - 4) Tidak ada pengaturan mengenai hubungan dan kewenangan DPD-RI dalam kaitannya dengan Pemerintah Daerah. Pada hal anggota DPD-RI berkewajiban

menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

2. Saran

Dari uraian dan kesimpulan di atas penulis memberikan saran sebagai berikut :

- a. DPD-RI seharusnya tidak perlu ragu untuk mengusulkan perubahan kelima UUD-RI 1945. Konstalasi ini memberi signal kepada para Calon Anggota DPD-RI peserta Pemilu 2014 atau kepada DPD-RI periode mendatang, untuk bersiap-siap melanjutkan perjuangan untuk menggunakan peran yang dimiliki khususnya dalam mengamandemen Pasal 22D UUD-RI 1945,
- b. Kepada DPD-RI diharapkan tetap solid memperjuangkan gagasan dengan segera mungkin merevisi UU No. 27 Tahun 2009 yang sudah tidak relevan lagi agar sistem ketatanegaraan negara lebih sempurna dengan berjalannya *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan Negara dengan cara menggali dukungan baik melalui lembaga-lembaga Negara lainnya maupun dengan sosialisasi kepada masyarakat.

H. Daftar Kepustakaan

1. Buku-Buku

- A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amademen UUD 1945*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009.
- Bagir Manan, *Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Baru*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke 5*, PT. Grafiti Budi Utami, Jakarta, 2009.

K. Wantjik Saleh, *Perkembangan Perundang-Undangan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1974.

Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Ni' Matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Press, Yogyakarta, 2008.

_____, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara (Suatu Kajian Kritis tentang Kelembagaan Negara)*, Permata Aksara, Jakarta, 2012.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005.

Saldilra, *Pergeseran fungsi Legislasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001.

2. Jurnal/Artikel/Makalah

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Pokok-pokok Usul Perubahan Kelima UUD Negara RI Tahun 1945*, Kelompok DPD di MPR RI, Jakarta.

_____, *Desain Implementatif Pembangunan Daerah Berbasis Kompetensi Lokal*, Setjen. DPD RI, Jakarta, Tahun 2011.

_____, *Kajian Pengembangan Sektoral Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Setjen. DPD RI, Jakarta, Tahun 2011.

_____, *Untuk Apa DPD RI*, Kelompok DPD RI, Jakarta, Tahun 2006.

Focus Group Discussion, *Peran dan Fungsi DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Universitas Nasional Jakarta tanggal 27 Mei 2010.

Irman Gusman, *Legalisasi dan Perkembangan Demokrasi*, Pikiran Rakyat, 11 Juni 2013.

Iwan Satriawan, *Penguatan DPD Proporsionalitas Perwakilan Politik Dan Perwakilan Daerah*, Makalah disampaikan pada pertemuan Hukum Tata Negara Dengan Tema Memperkuat

Kewenangan DPD Melalui Perubahan Kelima UUD 1945, Pusat Studi Konstitusi (PuSKon) Universitas 45 Makasar bekerjasama dengan DPD RI, 2007.

Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012.

Risalah Rapat Pleno ke 39 PAH I BP MPR, tanggal 22 Oktober 2001.

3. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.