

MEMAKSIMALKAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM *BICAMERAL* DI INDONESIA

MAXIMIZING THE LEGISLATION FUNCTION OF REGIONAL REPRESENTATIVES IN BICAMERAL SYSTEMS IN INDONESIA

Bambang Rudiansah

Program Studi Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Langlangbuana

rudiansahb79@gmail.com

ABSTRAK

Bicameral adalah suatu istilah yang digunakan untuk menggambarkan praktik pemerintahan legeslatif terdiri dari dua kamar. Di Indonesia sistem *bicameral* diwujudkan dengan membentuk lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga wakil rakyat (legeslatif). Penulisan karya ilmiah ini bertujuan untuk memberikan suatu gambaran tentang bagaimana memaksimalkan fungsi legislasi DPD yang masih dirasa lemah perannya dalam sistem *bicameral* di Indonesia. Kajian yang digunakan adalah kajian literatur yang menghasilkan suatu gagasan berpikir. Gagasan yang dihasilkan adalah gagasan berdasarkan kajian literatur atau menghimpun gagasan-gagasan berdasarkan literatur yang ada. Adapun gagasan mengenai memaksimalkan fungsi legislasi ialah kesatuan anggota DPD dalam melaksanakan fungsinya, meningkatkan kinerja anggota DPD dalam fungsi legislasi, komunikasi (lobi-lobi politik). Gagasan tersebut juga harus didukung oleh suatu kebijakan dan kultur politik yang mengedepankan kesejahteraan rakyat.

Kata kunci: Bicameral, Dewan Perwakilan Daerah, Legislatif

ABSTRACT

Bicameral is a term used to draw the practice of legislative governance consisting of two rooms. In Indonesia, the bicameral system is realized by forming the House of Representatives (DPR) and the Regional Representative Council (DPD) as legislative representatives. The writing of this scientific work aims to provide an overview of how to maximize the legislative function of the DPD which is still weak in its role in the bicameral system in Indonesia. The study used is a literature study that produces a thinking idea. The idea produced is an idea based on literature review or gathering ideas based on existing literature. The idea of maximizing the legislative function is the unity of DPD members in carrying out their functions, increasing the performance of DPD members in legislative functions, communication (political lobbies). The idea must also be supported by a policy and political culture that prioritizes the people's welfare.

Keywords: Bicameral, Regional Representative Council, Legislature

1. Pendahuluan

Terlepas dari banyak perdebatan tentang pembentukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dalam sistem kelembagaan negara Republik Indonesia, DPD RI diharapkan menjamin terwujudnya hubungan pusat dan daerah yang lebih baik. Tidak dapat dipungkiri bahwa lahirnya DPD RI melalui amandemen UUD 1945 adalah akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat era orde baru yang bersikap sentralistik, dikarenakan pada masa itu pemerintah pusat dianggap gagal dalam membangun daerah sebagai bagian penting dari negara.¹

Dalam hal mewujudkan hubungan yang baik antara pemerintah pusat dan daerah dapat dimaknai dengan lahirnya produk-produk kebijakan yang berpihak terhadap kepentingan rakyat, karena muara dari segala kebijakan adalah kesejahteraan rakyat itu sendiri. Lalu pertanyaannya adalah kebijakan yang bagaimana yang berpihak terhadap rakyat, jawaban sederhananya adalah rakyat itu sendiri yang harus membuat kebijakan tersebut.

Proses pembuatan suatu kebijakan selalu melalui proses pembahasan yang dilakukan oleh lembaga legeslatif, sebelum adanya lembaga DPD RI kewenangan tersebut dijalankan oleh DPR RI tetapi ada kecendrungan DPR RI adalah suatu lembaga yang terkotak-kotak (terdiri dari beberapa fraksi) yang pada umumnya merepresentasikan kepentingan

menurut kebijakan partai politik itu sendiri, yang jauh dari aspirasi rakyat.

Maka DPD RI lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa suatu daerah memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingan daerah tersebut. Keberadaan lembaga DPD RI juga dimaksudkan untuk : 1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah. 2) meningkatkan agregasi, akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan pusat dan daerah. 3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.²

Disisi lain DPD RI sebagai lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi atau lembaga yang memiliki fungsi dalam membuat suatu kebijakan banyak kalangan yang mempertanyakan efektifitas fungsi tersebut. Hal ini dikarenakan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD RI tersebut kurang maksimal dalam prakteknya. Keberadaan DPD RI dalam sistem *bicameral* seperti anak tiri yang kurang dianggap dalam pembentukan UU di Indonesia.

2. Tinjauan Teori

Sistem parlemen *bikameral* adalah sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau badan. Kamar pertama (*first Chamber*) biasa disebut dengan Majelis Rendah (*Lower House*) atau DPR atau *House of Commons House of Representative*, sedangkan kamar kedua

¹ Pirmansyah Miki, eksistensi dewan perwakilan daerah dalam system bicameral di Indonesia, hlm 1

² A.M Fatwa, Potret konstitusi pasca amndemen UUD 1945 (Jakarta Kompas, September 2009)

(*Second Chamber*) disebut Majelis Tinggi (*Upper House*) atau Senat atau *House of Lords*. Hanya di Belanda yang menamakan Majelis Tingginya dengan Kamar Pertama (*Erste Kamer*) dan Majelis Rendahnya adalah Kamar Kedua (*Tweede Kamer*). Kamar pertama pada umumnya mewakili kepentingan partai yang skalanya nasional, sedangkan Kamar kedua pada umumnya adalah lembaga yang mewakili kewilayahan atau kelompok-kelompok fungsional

Hal ini senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Robert Endi Jaweng (Toni Andrianus Pito, 2006: 199) parlemen bicameral yakni parlemen yang berisi dua kamar berbeda secara umum dikenal diisi oleh *lower chamber* dan *second/ upper chamber*, bahwa para anggota melakukan aktifitas pertemuan dalam dua kamar yang terpisah, terutama soal legislasi, sebagai lawan dari parlemen unikameral yang hanya berisi satu kamar yang tunggal.

Giovanni Sartori (1997: 184) juga membedakan sistem bikameral dalam tiga jenis yang diklasifikasikan berdasarkan perbandingan kekuatan antara *the lower chamber* dan *the upper chamber* yaitu :

1. Sistem *bicameral* yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism/ soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar, jauh lebih dominan atas kamar lainnya.
2. Sistem *bicameral* yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat.

3. *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan diantara kedua kamarnya betul-betul seimbang.

Penerapan sistem bicameral di Indonesia ditandai dengan keberadaan pasal 22c UUD 1945, yang mengamanatkan lahirnya lembaga tinggi negara baru yaitu DPD. Semangat hadirnya lembaga tinggi negara yang memiliki fungsi legislative ialah bukan untuk mengganti keberadaan lembaga lama (DPR), melainkan untuk memperkuat fungsi *check and balances* dalam proses kebijakan politik.

Bicameral yang dijalankan di Indonesia bersifat *Soft bicameral*, hal itu dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh DPD, DPD sebagai kamar kedua tidak memiliki kewenangan yang sama dengan DPR. DPD hanya memiliki sebagian kewenangan yang dimiliki oleh DPR atau hal-hal yang menyangkut kebijakan daerah saja. Pada prinsipnya *soft bicameral* memang begitu adanya. Namun pada prakteknya DPD di Indonesia tidak dapat menjalankan kewengannya dengan maksimal sekalipun itu menyangkut masalah-masalah pemerintahan atau kebijakan daerah.

Hal ini mengingatkan kita pada kritik yang ditujukan pada sistem bikameral seperti yang dikemukakan A.F. Pollard yang menyatakan bahwa *House of Lords* di Inggris, lahir dari kelicikan sistem feodal dan untuk menjaga keterwakilan para bangsawan. Hans Kelsen cenderung melihat adanya kamar kedua sebagai sebuah pengistimewaan kaum bangsawan. H.J. Laski juga menyatakan bahwa sistem bikameral merupakan kecelakaan sejarah dari kebiasaan konstitusi di Inggris. Kebiasaan

ini harus diubah. Menurut Laski, sistem unikameral merupakan jawaban terbaik yang dibutuhkan oleh negara modern saat ini.

Roger D. Congleton menyatakan bahwa sistem bikameral mempengaruhi berfungsinya kebijakan demokratis. Secara teoritis sistem parlemen bikameral dapat menghindari masalah konflik mayoritas dan membentuk kebijakan dengan dukungan super- mayoritas (supermajority) mewakili kelompok dari kedua kamar yang berbeda. Studi yang dilakukan terhadap Swedia dan Denmark yang berubah menjadi unikameral menunjukkan bahwa parlemen bikameral akan menghasilkan kebijakan publik yang dapat diperkirakan.

Berdasarkan argumentasi yang dikemukakan oleh beberapa pendapat tersebut, maka dasar diperlukannya dua kamar dalam parlemen adalah, pertama, untuk mencegah kesalahan legislasi yang dilakukan oleh satu kamar, kedua, untuk menciptakan prinsip saling mengontrol dalam parlemen, dan ketiga, agar kebijakan atau keputusan yang dibuat memperoleh dukungan mayoritas (supermajority) sehingga lebih dapat diterima dan stabil.

Untuk melaksanakan ketiga prinsip yang menjadi tujuan utama adanya sistem *bicameral* maka DPD atau DPR harus memiliki kewenangan yang sama besar dalam hal merancang ataupun membahas peraturan perundang-undangan. Adapun hal yang dapat menjadi pembeda kedua lembaga tersebut adalah dalam hal permasalahan yang dibahas, katakanlah di Indonesia DPD tidak dapat membahas masalah-masalah yang menyangkut masalah di luar urusan otonomi daerah. Sedangkan urusan yang

menyangkut otonomi daerah keduanya memiliki kewenangan yang sama.

3. Pembahasan Fungsi DPD RI menurut peraturan perundang-undangan

Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Undang-undang Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan DPD RI meliputi :

- 1) 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.
- 2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 3) 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.
- 4) 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 DPR RI sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

- 5) Memberikan pertimbangan kepada DPR RI dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Melalui kebijakan tersebut dapat kita lihat bahwa fungsi dan kewenangan yang melekat pada lembaga DPD RI sangat terbatas. Hal itu memang tidak aneh karena dalam pembentukannya DPD RI di desain sebagai lembaga yang menjalankan fungsi *soft bicameral*. Namun makna dari sistem dua kamar yang lembut itu tidak berarti sebagai *bicameral* yang lemah sebagaimana yang dipraktekkan oleh DPD RI selama ini.

Dalam hal fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPD RI, DPD RI sangat bergantung kepada DPR RI. Usulan-usulan atau pertimbangan yang disampaikan oleh DPD RI kepada DPR RI tidak selama diteruskan dan ditanggapi oleh DPR RI sehingga kerja DPD RI menjadi sia-sia. Hal itu terjadi dikarena tidak ada legitimasi yuridis yang memuat DPD RI untuk membuat undang-undang tertentu, kalau pun ada, peran DPD RI hanya sampai pada proses menyusun

rancangan, mengajukan dan membahas rancangan Undang-undang tersebut saja.³

Memperkuat fungsi legislasi DPD RI dalam sistem *Bicameral*

Titik lemah kewenangan DPD RI adalah pasal-pasal yang tercantum dalam UUDN RI 1945 kemudian ditafsirkan kembali melalui UU yang secara implisit megurangi kewenagan DPD itu sendiri. Seperti yang dikemukakan oleh, Saldi Isra ada beberapa hal yang menyebabkan lemahnya kewenagan DPD :

1. Pasal 20 ayat 1 UUD 1945. DPR memegang kekuasaan membentuk UU, seharusnya kekuasaan membentuk UU juga ada pada DPD meski dapat dibatasi pada hal-hal tertentu.
2. Pasal 20 ayat 2 UUD 1945. Setiap RUU dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, yang mana inti kekuasaan legeslatif ada pada tahap pembahasan sehingga bila dpd didesain untuk mempunyai kekuasaan legeslatif yang efektif, pasal ini juga harus dihapus, agar setiap RUU tidak hanya dibahas oleh DPR dan presiden, tetapi juga DPD.
3. Pasal 22D ayat 1 UUD 1945. DPD dapat mengajukan kepada DPR 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

³ Marzuki masnur, analisis kontestasi kelembagaan DPD dan upaya mengefektifkan keberadaannya

dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah, kata “dapat” membuat dpd tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dpd tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan RUU, karena pasal ini kemudian ditafsirkan di dalam UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, hanya dpr dan pemerintah yang dapat mengajukan ruu, maka ruu yang diajukan oleh dpd harus disampaikan kepada dpr dan bila dpr menyetujui maka ruu tersebut dianggap diajukan oleh dpr bukan dpd karena dpd bukan pihak yang dapat mengajukan ruu

4. Pasal 22d ayat 2 UUD 1945. DPD ikut membahas 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada dewan perwakilan rakyat daerah atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Kata “ikut” membahas RUU membuat DPD tidak memiliki kekuasaan legislatif yang efektif karena pasal ini ditafsirkan dalam UU no 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan tata tertib DPR, dpd bisa saja di undang oleh dpr pada awal pembahasan namun dpd tidak

dapat ikut serta dalam rapat-rapat berikutnya terutama yang berkaitan dengan pengambilan keputusan.

5. Pasal 22d ayat 3 UUD 1945. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan uu mengenai : otonomi daerah pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada dewan perwakilan rakyat daerah atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. Kata “dapat” membuat DPD tidak efektif dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU, karena pasal ini ditafsirkan sedemikian rupa sehingga masukan dari DPD dalam hal fungsi pengawasan juga tidak diterjemahkan kedalam mekanisme yang jelas yang membuat masukan tersebut efektif.
6. Pasal 23 ayat 2 UUD 1945. RUU anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama-sama DPR dengan memperhatikan pertimbangan dari DPD. Frase “dengan memperhatikan pertimbangan DPD” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan

yang efektif dalam hal membahas RUU mengenai anggaran.

7. Pasal 23 ayat 3 UUD 1945. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden, maka pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun lalu. Dalam hal ini DPD tidak sama sekali dilibatkan dalam hal perumusan penganggaran apabila terjadi deadlock antara DPR dan pemerintah.

Seharusnya DPD RI sebagai salah satu lembaga yang diamanatkan oleh UUD 1945 harus menjadi lembaga yang kuat, lembaga yang dapat memperjuangkan bukan hanya aspirasi rakyat yang menjadi konstituennya tetapi lebih luas lagi harus memperjuangkan aspirasi daerah yang diwakilinya.

- 1) Propinsi yang diwakili oleh empat orang senatonya tidaklah harus terkotak-kotak sebagaimana komisi-komisi yang ada di DPR RI. Sehingga dalam menjalankan fungsi legislasi DPD RI bukan lagi mewakili provinsi tertentu atau daerah tertentu melainkan mewakili seluruh daerah-daerah di Indonesia. Hal itu sangat memungkinkan lembaga DPD RI menjadi kuat dalam menjalankan fungsinya khususnya fungsi legislasi yang berhubungan langsung dengan kebijakan pusat kepada daerah.
- 2) Banyak kalangan yang berpendapat apabila ingin memperkuat DPD RI adalah dengan cara mengamandemen

UUD 1945 khususnya menyangkut kewenangan DPD RI hal itu menjadi suatu yang sangat logis untuk dilakukan, tetapi yang perlu kita ingat adalah proses untuk menuju diamandemennya UUD 1945 adalah hal yang tidak mudah untuk dilakukan, jalan panjang harus ditempuh. Untuk merubah UUDN RI 1945 perlu persetujuan 2/3 anggota MPR atau sebanding dengan 500 anggota MPR jumlah yang sangat banyak.

- 3) dan tidak menutup kemungkinan masalah lainnya akan terjadi dalam ketatanegaraan kita. Maka jalan pintas yang dapat dilakukan untuk memperkuat DPD RI adalah memperkuat lembaga tersebut dari dalam.

Kata dari dalam bermakna sebagai proses yang dapat dilakukan oleh DPD RI adalah kegiatan yang dilakukan oleh anggota-anggota DPD RI itu harus benar-benar maksimal baik dalam merancang, mengajukan, membahas, mengawasi suatu peraturan yang menjadi bagian dari kewenagannya. Anggota DPD RI harus sadar bahwa keberadaannya bukan sebagai pelengkap sistem *Bicameral*. Tetapi sebagai sarana dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat yang diamanatkan oleh UUD 1945.

- 4) Komunikasi (lobi-lobi) perlu dilakukan oleh anggota DPD RI dengan praksi-praksi DPR RI hal ini biasa dan lazim dilakukan oleh praksi-praksi yang ada di DPR RI guna memperjuangkan suatu

kebijakan. Apabila lobi yang dilakukan oleh praksi lebih didasari memperjuangkan aspirasi partai maka DPD RI sebagai suatu lembaga harus keluar dari zona tersebut. DPD RI harus berani memperjuangkan aspirasi atau kepentingan kesejahteraan daerah.

4. Kesimpulan dan saran

Kesimpulan

Sebagai lembaga yang lahir dengan adanya kekecewaan terhadap pemerintah sebelumnya, rakyat berharap banyak atas lahirnya DPD RI. Secara yuridis sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945, DPD RI disejajarkan dengan lembaga tinggi Negara lainnya. Namun tidak dibarengi dengan kesejajaran fungsi dan kewenangan. Tetapi bukan suatu keniscayaan bahwa lembaga DPD RI tidak dapat maksimal dalam menjalankan fungsinya, khususnya dalam fungsi legislasi DPD RI dalam melakukan beberapa hal untuk memaksimalkan fungsinya, antara lain: 1) DPD RI harus menjadi satu kesatuan dalam melaksanakan fungsinya anggota DPD RI harus sadar bahwa DPD RI adalah suatu lembaga yang utuh bukan sebagai suatu golongan yang mewakili daerah tertentu. 2) Bekerja dengan maksimal baik dalam merancang, mengajukan, membahas, dan mengawasi suatu peraturan yang menjadi kewenangannya. Apabila sesuatu yang diperjuangkan adalah benar-benar hal yang baik untuk kepentingan daerah maka tidak ada alasan bagi DPR RI untuk tidak mengesahkan

kebijakan tersebut. 3) komunikasi yang baik dapat mempengaruhi realisasi atau terbentunya suatu kebijakan, melalui komunikasi (lobi-lobi) maka pesan dari suatu rancangan kebijakan akan mudah dimengerti bagi praksi-praksi yang lebih berwenang dan lebih memungkinkan dalam merealisasikan suatu kebijakan.

Daftar Pustaka

- Andrianus Pito, Toni, dkk. 2006. *Mengenal Teori -Teori Politik*. Nuansa. Bandung
- Fatwa, A.M, Potret konstitusi pasca amndemen UUD 1945, Jakarta: Kompas Penerbit, September 2009.
- Marzuki masnur, analisi kontestasi kelembagaan DPD dan upaya mengefektifkan keberadaannya, Jogjakarta: UII- Press 2008
- Pirmansyah Miki, eksistensi dewan perwakilan daerah dalam system bicameral di Indonesia, Jakarta : UIN- Press 2014
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engeneering: An Inquiry into Structures Incentives and Outcomes*, New York. University Press.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah