

KEBERADAAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DAN KAITANNYA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Oleh : HM. Laica Marzuki

Pendahuluan

Perubahan Ketiga UUD 1945, di kala Rapat Paripurna MPR-RI ke-7 (lanjutan 2), tanggal 9 November 2001, Sidang Tahunan MPR-RI, memutuskan guna mengadopsi salah satu lembaga negara konstitusi yang baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Pasal 22 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan, bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Ditetapkan, anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama, dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih seperti jumlah anggota DPR. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (Pasal 22 C ayat (2), (3) UUD NRI Tahun 1945).

Di kala menjelang Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945, muncul wacana di kalangan politisi di parlemen yang menolak dianutnya sistem bikameral dengan dibentuknya DPD dalam struktur MPR, sebagaimana dinyatakan dalam Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 menurut hasil putusan sidang tahunan MPR-RI tahun 2001.

A.M. Fatwa (2003 : 316), Wakil Ketua DPR di kala itu, mencatat bahwa menjelang PAH I yang khusus membahas amandemen, memasuki materi perubahan ke empat mulai bulan Maret 2002, beredar formulir tanda tangan yang menolak Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 berkenaan dengan adopsi Dewan Perwakilan Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945. Formulir itu dibukukan dengan judul *Sikap Politik Para Anggota MPR-RI*, tanggal 7 November 2001, diterbitkan oleh Yayasan Kepada Bangsa dan Yayasan Pendidikan Tinggi 17 Agustus 1945.

Jumlah penanda tangan mencapai 200-an orang. Kebanyakan adalah anggota F-PDIP MPR dan anggota F-UG MPR, tetapi ada juga dari F-KB yaitu Efferdy Choirie, serta F-KKI seperti Sutradara Gintings, Tjetje Hidayat Padmadinata, dan Probosutedjo. Dari F-PDIP tercatat Abdul Madjid, Amin

Aryoso, Imam Mundjiat, Bambang Pranoto, J.E. Sahetapy, Panda Nababan, Sutjipto, Permadi, Firman Jaya Daeli, Haryanto Taslam, Tjahjo Kumolo dan Suparlan. Sedang dari F-UG di antaranya adalah Hartati Murdaya, Hariyadi B. Sukamdani, Sri Edi Swasono dan Harun Kamil. Mereka menamakan diri Gerakan Nurani Parlemen (GNP). Secara terbuka GNP menyatakan amandemen telah kebablasan, dan karenanya menolak bertanggung jawab terhadap hasil amandemen ketiga UUD 1945, yang mereka nilai telah bergeser dari fungsi amandemen ke fungsi membuat UUD baru.

Pandangan GNP itu ternyata sejalan dengan pandangan Forum Kajian Ilmiah Konstitusi (FKIK) yang dipimpin oleh Prof. Usep Ranawiryana. Mereka pada tanggal 8 April 2002 menemui Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjogoeritno guna menyampaikan surat terbuka penolakan amandemen UUD 1945 karena sudah kebablasan. Karena itu, mereka menuntut supaya PAH I BP MPR menghentikan proses amandemen keempat.

Roeslan Abdulgani (2004 : 9), memandang sistem bikameral hanya dianut oleh negara federal, tidak tepat diterapkan dalam negara kesatuan (*unitaris*). Bagi M. Laferrière (Z. Baharoeddin, 1957 : 462), terdapat dua macam bikameral, yaitu bikameral dalam negara federal dan bikameral dalam negara kesatuan (*unitaris*). Menurut H. Finer (N. Jayapalan, 2000 : 86), memang suatu '*legislatures are bicameral for two broad and different reasons*', yakni '*— as a part of federalism and as the result of a desire to check the popular principle in the constitution*'. Dikatakan Laferrière (Z. Baharoeddin, 1957 : 462), sistem parlemen bikameral diperlukan guna mengimbangi *despotisme Assemblée Nationale*. N. Jayapalan (2000, op.cit : 87) berkata : '*The upper house curbs the despotism of the lower house*'. Juga terutama, agar soal-soal kedaerahan (*'commun'*) mendapat perhatian secukupnya. Happy Bone Zulkarnaen (2003 : 153) berpendapat bahwa munculnya gagasan DPD sebagai wakil rakyat daerah adalah pelaksanaan prinsip pembatasan kekuasaan, dalam hal ini pembatasan kekuasaan DPR.

Mahadi (1956 : 82) berpendapat, adalah lebih sempurna, apabila suatu rancangan undang-undang (RUU) ditelaah dan dipelajari oleh dua kamar. Dengan begini, kamar yang satu lebih bersifat serupa dengan *dewan revisi*, katanya. Menurut N. Jayapalan (2000, op.cit : 86-87), '*In the bicameral system, the principle of checks and balances is applied*', namun '*It leads to divided responsibility of legislation*'. Inggris, Perancis, Amerika, Kanada,

Swiss, Rusia (U.S.S.R), Burma, Jepang, Australia, Abessnia, Afganistan, Brasilia, Belgia, Etre, Mesir, Srilangka, Afrika Selatan, termasuk negara-negara yang menerapkan sistem parlemen bikameral.

Kepentingan daerah-daerah otonomi seyogianya mendapatkan perhatian serta berpartisipasi aktif di lembaga parlemen di tingkat pemerintahan pusat, tatkala daerah-daerah dimaksud merupakan pilar-pilar yang menunjang bahkan menjadi bagian dari bangunan negara kesatuan RI. Menurut N. Jayapalan (2000: op cit, 86, 87), keutamaan *bicameralism* adalah *provided for the representation of different group and interest, viz, minoritas and vocational and professional interests*.

Sesungguhnya, dengan diadopsinya lembaga negara konstitusi, seperti halnya DPD diharapkan dapat menjembatani hubungan Pusat-Daerah. Bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah (Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juncto Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

Perjalanan DPD di negeri ini bukan bak jalanan yang penuh semerbak bunga mawar di bawah cahaya bulan purnama ('geen rozegeuren en maneschijn'), bahkan di kalangan DPD sendiri di saat ini muncul gagasan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas pada perubahan konstitusi mendatang.

Sof Bicameral

Black's Law Dictionary (2004:171) memahami sistem parlemen bikameral dalam makna '----- having two legislative houses'. Dikatakan, 'The federal government and all states except Nebraska have bicameral legislatures'.

Tidak semua sistem parlemen bikameral dapat mencapai mekanisme *checks and balances* di parlemen, baik karena jumlah anggota antara kedua kamar ('houses', 'chambers') tidak berimbang, maupun karena kewenangan yang diberikan kepada salah satu kamar kurang memadai ketimbang kewenangan yang ada pada kamar lainnya. Kamar yang keanggotaannya jauh lebih kecil (atau kewenangannya kecil) tidak dapat dengan sepenuhnya membawakan kepentingan dan aspirasi para konstituen di daerah-daerah pemilihan yang diwakilinya. Parlemen sedemikian dinamakan *Soft Bicameral*.

DPD dan DPR adalah dua kamar ('houses', 'chambers') yang kewenangannya tidak berimbang, karena itu tergolong *soft bicameral*.

Ada pula yang menggolongkan keduanya sebagai *unicameral plus*. Tim Editor buku 'Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia', Janedjri M. Gaffar et.al (2003 :3), berpendapat, ditinjau dari segi kelembagaan, sistem keparlemenan sekarang cenderung dikategorikan sebagai *soft bicameral*. 'Sementara itu, jika ditinjau dari pandangan fungsional dalam pembuatan perundang-undangan, sistem keparlemenan Indonesia dikatakan sebagai *unicameral*, karena fungsi itu hanya dimiliki oleh DPR', katanya.

Pasal 24C ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwasanya susunan dan kedudukan DPD bakal diatur dengan undang-undang. Demikian pun, hal syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPD bakal diatur dengan undang-undang (Pasal 24D ayat (4) UUD NRI Tahun 1945).

Sesungguhnya permasalahan DPD adalah kewenangan ('*bevoegheden*') yang diberikan konstitusi kepadanya, utamanya dalam kaitan pembentukan undang-undang.

Pembentukan Undang-Undang

Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa 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 pusat dan daerah. Ditetapkan pula, bahwasanya 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

RUU yang diajukan DPD dimaksud tidak ternyata menyertakan kewenangan kepada DPD guna turut memberikan persetujuan bersama dengan DPR dan Presiden, sebagaimana dimaksud Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. DPR tetap memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menurut Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

DPD bukan *medewetgever*, walau konstitusi memberikan kewenangan kepadanya guna turut membahas suatu RUU tertentu. Namun pembahasan

suatu RUU dapat saja berlanjut ('*gaat door*'), sekiranya DPD menyatakan keberatannya. DPD memang dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Konstitusi tidak menentukan bahwasanya suatu hasil pengawasan ('*temuan*') DPD harus ditindaklanjuti, kecuali DPR dapat menjadikan hasil pengawasan yang diajukan DPD sebagai 'bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti'.

Ke depan, seyogianya konstitusi menempatkan DPD selaku *medewetgever* bersama-sama dengan DPR dan Presiden. DPR, DPD dan Presiden memberikan persetujuan bersama atas suatu RUU yang bakal dibahas. Tanpa *incasu* persetujuan DPD, maka suatu RUU tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan berikutnya.

Tak pelak, cara kerja pembahasan terhadap suatu RUU dari dua kamar, memakan waktu agak lama dan bertele-tele. Kadangkala menyulitkan pemerintah. Hal dimaksud merupakan salah satu kecaman yang kadangkala ditujukan pada sistem parlemen bikameral. P.H. Collin (1997 : 27) tidak setuju jika kedudukan dua kamar ('*chambers*') sama kuat. Ia memahami *bicameralism* adalah *system of government where there are two houses of parliament, one senior to the other*. Bukan berarti menjadikan salah satu kamar mengalami lesu darah. Itulah sebabnya, pada umumnya jumlah keanggotaan di antara dua kamar tidak harus sama banyak namun selisih jumlah keanggotaan antara kedua kamar tidak boleh terlalu jauh.

Post Scriptum

Karel Brantz (Z. Baharoeddin, 1957, op.cit. : 463-464), mengatakan bahwa salah satu keuntungan sistem parlemen bikameral adalah manakala salah satu kamar membuat kesalahan, maka masih dapat dikoreksi oleh kamar lainnya. Brantz juga berpendapat, tatkala salah satu kamar konflik dengan eksekutif maka kamar lainnya dapat menjadi penengah. Namun, manakala kedua kamar secara bersama-sama bertikai melawan lembaga negara Presiden maka penyelesaian hukumnya adalah ke Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Baharoeddin, Z, *Menjongsong Lahirnya Undang-Undang Dasar Baru*, penerbit Tinta Mas, Djakarta, 1957.
- Black's law Dictionary*, Eight Edition, Thomson West, USA, 2004
- Collin, PH, *Dictionary of Government and Politics*, Peter Collin Publishing, Middlesex, 1997.
- Fatwa, AM, *Dari Cipinang ke Senayan, Catatan Gerakan Reformasi dan Aktivitas Legislatif hingga ST MPR 2002*, penerbit Intrans, Jakarta, 2003.
- Happy Bone Zulkarnaen, *Hubungan Kerja dan Mekanisme Kerja DPD Dengan DPR dan Lembaga-Lembaga Negara Lain, dalam 'Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan RI'*, diterbitkan Setjen MPR dengan UNDP, Jakarta, 2003.
- Jayapalan, N, *Comparative Governments*, Atlantic Publishers and Distributors, New Delhi, 2000.
- Mahadi, *Sumber-Sumber Hukum*, jilid I, penerbit NV. Soeroengan, Djakarta, 1956.
- Tim Editor Buku 'Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan RI', Djanedjri M. Gaffar et.al, diterbitkan Setjen MPR dengan UNDP, Jakarta, 2003.