Dewan Perwakilan Daerah; Ketimun Bungkuk Demokrasi[1]

Miko Kamal, S.H., LL.M[2]

Abstract

This article explain about unicameral and bicameral system in Political System at several country and describe how is a new bicameral system in Indonesian constitution with DPD RI and DPR RI in the reality. After describe about DPD RI based on Indonesian Regulation, the writer tell how DPD RI as an "Ketimun Bungkuk Demokrasi". It exsist but uncount. Last, this article give a solution how to make a DPD RI more function in Indonesian Political System.

I. Sistem Unikameral dan Bikameral: *An Overview*

Di dalam literatur ilmu hukum tata negara maupun politik, ada dua bentuk sistem struktur parlemen, yakni unikameral dan bikameral. Sistem unikameral sering juga disebut dengan sistem satu kamar, dimana tidak ada pemisahan kamar di parlemen sebagaimana yang berlaku di sistem bikameral. Menurut catatan Jimly Asshiddiqie, sebagian besar negara-negara di dunia banyak yang mempergunakan sistem satu kamar daripada dua kamar dan cenderung sistem unikameral lebih populer daripada bikameral.[3]

Dalam sistem unikameral, prinsipnya, fungsi dewan atau badan legislatif yang dipilih langsung oleh masyarakat merupakan pemegang kewenangan legislasi.[4] Dalam perkembangannya, disamping menjalankan fungsi legislasi, parlemen juga memegang fungsi supervisi dan budgeting.

Sistem bikameral membagi struktur badan legislasinya menjadi dua kamar, yakni kamar pertama (*first chamber*) dan kamar kedua (*second chamber*).[5] Prinsipnya, ada dua dasar mengapa penyusun konstitusi membuat dua kamar di parlemen, yakni: *pertama*, untuk membangun keseimbangan dan agar berjalannya pengawasan yang efektif di parlemen (*checks and belances*). Asumsinya, lebih baik pembahasan atas

---

[1] Disampaikan pada Seminar & Lokakarya 'Optimalisasi Fungsi & Kedudukan DPD RI Secara Kelembagaan', yang diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia bekerjasama dengan Universitas Andalas pada tanggal 2 Februari 2006 di Padang. Terima kasih khusus untuk sdr. Zulhesni, S.H. yang ikut berkontribusi dalam menyiapkan paper ini.

[2] Senior Partner of Anggrek Law Firm Padang, anggota Forum Peduli Sumatra Barat (FPSB)

[3] Assiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, 1996 p33

[4] Purnomowati, Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia, 2005 p12-13

[5] Beberapa istilah dipergunakan untuk kamar kedua: di Inggris disebut dengan *House of Lord*, di Amerika dan Australia kamar kedua mereka sebut dengan senat.

bills dilakukan (paling tidak) dua kali daripada satu kali saja. *Kedua*, memberikan kesempatan kepada kelompok-kelompok yang mungkin tidak terwakili oleh majelis pertama.[6] Misalnya, partai politik yang ada dianggap belum lagi mampu mewakili seluruh kelompok masyarakat.

Sistem bikameral tumbuh subur di negara-negara yang berbentuk federasi. Akan tetapi, bukan berarti tidak ada negara-negara yang berbentuk kesatuan yang menganut sistem bikameral. Berikut ini adalah tabel contoh beberapa negara (kesatuan dan federal) di dunia yang menganut sistem bikameral:[7]

No.	Nama Negara	Bentuk Negara
1.	Amerika Serikat	Federal
2.	Jerman	Federal
3.	Perancis	Kesatuan
4.	Inggris	Kesatuan
5.	Australia	Federal
6.	Jepang	Kesatuan
7.	Belanda	Kesatuan
8.	Venezuela	Federal
9.	Kamboja	Kesatuan
10.	Malaysia	Federal
11.	Filipina	Kesatuan
12.	Thailand	Kesatuan

Sebagaimana yang dikutip Purnomowati, Andrew S. Ellis mengelompokkan sistem bikameral menjadi dua kelompok, yakni bikameral kuat (*strong bicameralism*) dan bikameral lunak (*weak bicameralism*). Dalam sistem yang kuat, kedua kamar memiliki hak yang sama dalam pembuatan undang-undang, tidak penting usulan *bill* datang darimana, majelis rendah atau majelis tinggi. Sedangkan dalam sistem yang lunak, kamar yang satu memiliki kewenangan atau kedudukan yang lebih tinggi dari kamar yang lainnya dalam penyusunan undang-undang.[8] Dan biasanya, kekuasaan kamar pertama lebih besar dari kamar kedua. Kenyataannya banyak ditemukan, negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil mempergunakan sistem bikameral kuat dan nyaris tidak ada negara yang betuk pemerintahannya yang

[6] Ellis, Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan, 2001 p61
[7] Purnomowati, above n2 pp 54 -119
[8] Ibid p23-24

menganut sistem bikameral lunak.[9] Contohnya, Amerika Serikat, Amerika Selatan dan Filipina yang menganut sistem pemerintahan presidensiil mempergunakan sistem bikameral kuat.

II. Sistem Bikameral dalam Konstitusi Indonesia

Di bawah UUD 1945 yang sudah diubah sebanyak 4 kali, parlemen Indonesia menganut sistem dua kamar atau bikameral, sebagaimana yang terlihat di dalam pasal 2 ayat (2): "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".

Dalam teori bikameral, dua kamar yang tersedia di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat itu, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) disebut dengan kamar pertama (*first chamber*) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disebut disebut dengan kamar kedua (*second chamber*).

Selanjutnya dalam pasal 22 C ayat (1) ditegaskan bahwa pemilihan anggota DPD dilakukan melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPD sama antara satu propinsi dengan propinsi lainnya dan agregatnya tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.[10] DPD bersidang, paling tidak, sekali dalam satu tahun.[11]

Tentang tugas dan wewenang DPD diatur di dalam pasal 22D, antara lain yang berkenaan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Secara teknis, DPD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya itu dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, ikut membahas dan melakukan pengawasan atas UU yang dibuatnya itu.[12]

III. DPD menurut UU Susduk

Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah menegaskan kembali pasal 2 ayat 2 UUD 1945 amandemen keempat, yang

---

[9] Ibid p24
[10] Pasal 22 ayat (2)
[11] Pasal 22 C ayat (3)
[12] Pasal 22 D ayat (1), (2) dan (3)

menyatakan bahwa "MPR terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum".

Selanjutnya dalam hal konfigurasi pimpinan MPR, pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa "Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari dan oleh Anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR".

UU susduk membuat jelas (mengelaborasi) tentang jumlah anggota DPD yang sudah disebut oleh UUD 1945, yakni dengan menetapkan bahwa masing-masing propinsi diwakili oleh 4 orang.[13] Tidak ada perbedaan jumlah anggota DPD masing-masing daerah, walaupun jumlah penduduk dan luas wilayahnya berbeda-beda.

Undang-undang secara tegas memerintahkan setiap anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan hanya selama bersidang mereka bertempat tinggal di Ibukota negara.[14] Pasal ini bermakna bahwa karena DPD merupakan individu-individu yang mewakili daerahnya masing-masing, makanya mereka harus bertempat tinggal di daerah. Dengan bertempat tinggal di daerah, mereka akan merasakan denyut nadi masyarakat yang diwakilinya yang kemudian diharapkan menjadi faktor penting nasib memperjuangkan nasib orang daerah.

Sebagaimana halnya DPR, DPD juga menjalankan tugasnya selama 5 tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan janji.[15]

Hasil elaborasi dari UUD 1945 menyangkut kedudukan dan fungsi, DPD sebagai lembaga negara, dengan fungsi pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu dan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.[16]

Sedangkan menyangkut tugas dan wewenang DPD terakomodir di dalam Pasal 42 sampai 47, antara lain:

a. mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;[17]

[13] Pasal 33 ayat (1)
[14] Pasal ayat (4)
[15] Pasal 34
[16] Pasal 40 dan 41
[17] Pasal 42 ayat (1)

b. mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR;[18]

c. Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah;[19]

d. 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah;[20]

e. diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR;[21]

f. Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga;[22]

g. Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah;[23]

h. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;[24]

i. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah;[25]

j. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah;[26]

---

[18] Pasal 42 ayat (2)
[19] Pasal 42 ayat (3)
[20] Pasal 43 ayat (1)
[21] Pasal 43 ayat (2)
[22] Pasal 43 ayat (3)
[23] Pasal 43 ayat (4)
[24] Pasal 44 ayat (1)

k. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;[27]

l. Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;[28]

m. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;[29]

n. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang;[30]

o. Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;[31]

p. Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;[32]

Hak dan kewajiban DPD dapat dilihat dari pasal 48 sampai dengan 51, antara lain: mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) kepada DPR dan ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 43 ayat (1).[33] Disamping itu, anggota DPD mempunyai hak menyampaikan usul dan pendapat; memilih dan dipilih; membela diri; imunitas; protokoler; dan keuangan dan administratif.[34]

Setiap anggota DPD mempunyai kewajiban mengamalkan Pancasila; melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan; melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia; memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat; menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah; mendahulukan kepentingan negara

[27] Pasal 44 ayat (2)
[28] Pasal 44 ayat (3)
[29] Pasal 45 ayat (1)
[30] Pasal 45 ayat (2)
[31] Pasal 46 ayat (1)
[32] Pasal 46 ayat (2)
[33] Pasal 46 ayat (3)
[34] Pasal 47
[35] Pasal 48 ayat (1) dan (2)
[36] Pasal 49

di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya; menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib DPD; dan menjaga etika dan norma adat daerah yang diwakilinya.[35]

IV. Ketimun Bungkuk Demokrasi

Dari uraian di atas, tidak terlalu salah menyimpulkan bahwa DPD hanyalah ketimun bungkuk demokrasi. DPD ada secara formal, akan tetapi tidak menjadi lembaga yang diperhitungkan sebagai institusi negara yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan di negeri ini. Kehadiran DPD hanya sekadar menjawab keinginan sebagian orang yang menginginkan parlemen dua kamar di Indonesia, yang diyakini akan melahirkan kualitas demokrasi Indonesia yang lebih baik.

Secara spesifik, thesis saya yang menyatakan DPD ketimun bungkuk demokrasi, dari pandangan hukum, dapat dilihat dari beberapa titik lemah DPD, antara lain:

1. Jumlah anggota DPD yang hanya sepertiga dari jumlah anggota DPR merupakan salah satu faktor lemahnya posisi DPD dibanding saudara tuanya, DPR. Hal ini sangat berpengaruh pada saat pengambilan suara (voting) dalam setiap kebijakan yang akan ditetapkan oleh parlemen bersama-sama dengan pemerintah. Dari sisi ini, sehebat apapun argumen yang dibangun oleh para anggota DPD, tidak akan berarti apa-apa tatkala kebijakan yang hendak diambil harus berakhir dengan jalan voting. Misalnya, dalam hal membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah DPD tidak mempunyai kekuatan sebagaimana layaknya anggota DPR, karena kalah suara;
2. Dalam Pasal 22D UUD 1945, DPD hanya ikut membahas RUU yang diajukan. Kata-kata ikut membahas menggambarkan bahwa DPD tidak memiliki kekuatan untuk menggolkan RUU yang mereka usulkan, semuanya tergantung DPR yang agregat anggotanya lebih banyak;
3. DPD tidak memiliki hak untuk mengajukan RUU yang tidak berkaitan dengan otonomi daerah, kewenangan itu melekat pada DPR dan Presiden (Pasal 20 Ayat (2)) UUD 1945. Padahal sulit mencarikan argumen RUU yang dibahas oleh DPR dengan Presiden yang tidak terkait masyarakat yang berada di daerah;

[35] Pasal 50

4. DPD juga tidak diikutsertakan dalam pernyataan perang, damai, dan perjanjian Internasional. Kewenangan itu hanya dimonopoli oleh Presiden dan DPR;
5. Pertimbangan pemberian amnesti, dan abolisi oleh Presiden juga melalui pertimbangan DPR, tanpa perlu melibatkan DPD;
6. DPD hanya diberikan kewenangan untuk mempertimbangkan pemilihan anggota BPK, sedangkan yang memiliki otoritas besar untuk itu ada di tangan DPR. Artinya, DPD tidak bisa apa-apa tatkala DPR menegasikan pertimbangan DPD;
7. Sewaktu-waktu DPD bisa di bubarkan oleh Presiden, karena dalam konstitusi Presiden hanya tidak boleh membubarkan DPR. Artinya, UUD tidak menutup kemungkinan kalau Presiden berkehendak membubarkan DPD. Kondisi ini memposisikan DPD pada posisi sangat lemah di dalam sistem ketatanegaraan.

V. Optimalisasi Peran DPD

Julukan ketimun bungkuk demokrasi untuk DPD mungkin bagi sebagian orang merupakan julukan yang berlebihan. Dari sudut pandang teoritis, ketimun bungkuk demokrasi bisa disamakan *weak bicameralism model*, dimana DPD, sebagai *second chamber*, dilihat dari kualitas fungsi dan kewenangannya jauh berada di bawah DPR (*first chamber*).

Posisi saya, dengan pertimbangan luas wilayah dan keberagaman suku bangsa serta sistem pemerintahan yang presidensiil, kehadiran DPD sangat dibutuhkan sebagai lembaga negara yang akan memberikan keseimbangan (*check balances*) di parlemen serta memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah yang *nota bene* adalah masyarakat Indonesia.

Memberikan kewenangan terbatas kepada DPD tentang hal-hal yang menyangkut hajat kehidupan masyarakat yang hidup di daerah dalam arti sempit justeru sangat tidak relevan dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia. Logikanya, tidak ada satupun kebijakan yang diambil penyelenggara negara yang tidak menyangkut kepentingan masyarakat yang tinggal di daerah, karena seluruh masyarakat Indonesia tinggal di daerah. Misalnya, yang tinggal di Jakarta pun adalah masyarakat daerah, yakni masyarakat Daerah Khusus Ibukota (DKI).

Secara hukum, perluasan dan penambahan kewenangan DPD harus dimulai dari hal yang sangat dasar, yakni dengan melakukan amandemen terhadap konstitusi, yakni pasal 22D UUD 1945. Hal itu, sebagaimana yang diuraikan pada bagian atas, sumber pembatasan kewenangan DPD bersumber dari UUD 1945. Kemudian,

pekerjaan selanjutnya adalah me-*review* undang-undang tentang susunan dan kedudukan DPD.

Disamping usulan perubahan konstitusi, dari sisi praktis, semestinya DPD sekarang memperlihatkan eksistensinya kepada publik bahwa tatkala sedang menggenggam kewenangan yang terbatas saja mereka masih bisa berbuat maksimal. Terus terang, keberadaan DPD hari ini belum dirasakan manfaat positifnya oleh sebagian besar masyarakat, kecuali hal-hal seremonial seperti kedekatan wakil ketua DPD yang berasal dari Sumatera Barat dengan Presiden yang dapat dilihat dari tidak pernah absen-nya beliau mendampingi Presiden hampir diseluruh kunjungan Presiden ke daerah. Semestinya, kewenangan yang terbatas itu tidak dijadikan alasan untuk tidak berbuat. Justeru sebaliknya, DPD (walaupun ketimun bungkuk demokrasi) mempertontonkan kepada publik bahwa mereka adalah instrumen negara yang sangat dibutuhkan untuk mewujudkan domokrasi yang berkualitas sebagai alat untuk mencapai kemakmuran bersama.

Ingat, sejarah kehadiran DPD sesungguhnya merupakan hasil dari kemauan kolektif bangsa untuk merubah struktur politik ke arah yang lebih baik. Oleh karena itu, upaya mendapatkan kewenangan yang lebih besar seharusnya juga harus berangkat dari kemauan besar atau sokongan masyarakat. Malangnya, bagaimana mengharapkan dukungan masyarakat sedangkan keberadaannya saat ini saja tidak dianggap sebelah mata oleh masyarakat.

Dalam konteks itu, saya berpendapat, setiap anggota DPD harus lebih memaksimalkan interaksinya dengan konstituen mereka dan secara hukum mereka seharusnya tidak melanggar hukum, yakni Pasal 33 ayat (4) UU No. 22 tahun 2003 tentang Susduk yang menyatakan bahwa setiap anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan hanya pergi ke Jakarta mengikuti persidangan. Dan, menurut saya, ide mendirikan 'Rumah Aspirasi' tidak bisa menjadi *excuse* bagi mereka untuk tidak berdomisili di daerah. Bagaimanapun, dari sisi hukum, kalau mereka masih tetap berdomisili di Jakarta, tetap perbuatan mereka adalah suatu perbuatan melanggar hukum