



Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945

Adika Akbarrudin✉

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia

Info Artikel

Sejarah Artikel:
Diterima Oktober 2012
Disetujui November 2012
Dipublikasikan Januari 2013

Keywords:
Functions Legislation;
Parliament;
The Council.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis eksistensi DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan RI terkait dengan fungsi legislasi pasca amandemen UUD 1945. Selanjutnya, dianalisis juga pola hubungan kerja DPR dan DPD terkait dengan fungsi legislasi, dan kendala yang dihadapi DPR dan DPD dalam bidang legislasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa eksistensi DPR dan DPD terkait dengan fungsi legislasi dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi filosofis dan yuridis. DPR dan DPD dari sisi filosofis merupakan penjelmaan dari keterwakilan seluruh rakyat atau keterwakilan daerah seluruh Indonesia ditingkat pusat, dari sisi yuridis DPR dan DPD merupakan lembaga negara yang diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 22D UUD 1945. Pola hubungan kerja antara DPR dan DPD terkait dengan fungsi legislasi adalah pola hubungan kerja yang bersifat fungsional. Kendala yang dihadapi oleh DPR dan DPD terkait dengan fungsi legislasi yaitu Kendala yang bersifat institusional dan konstitusional. Kendala yang bersifat institusional yaitu kendala yang muncul dari dalam tubuh lembaga tersebut diantara yaitu sistem administrasi sidang, hasil legislasi, anggaran, dan supporting system yang kurang maksimal, sedangkan kendala yang bersifat konstitusional adalah dari segi pengaturannya kendala ini sering dihadapi oleh DPD diantaranya yaitu mengenai pengaturan yang ada sekarang ini yaitu dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2), serta pengaturan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3 yang cenderung melemahkan fungsi legislasi DPD.

Abstract

The aim of this study are to analyze the DPR and DPD in the legislative function after the 1945 amendment. Furthermore, it is also will be analyzed the House and the pattern of employment-related DPD legislative function, and constraints faced by the DPR and DPD in the field of legislation. The results showed that the existence of the DPR and DPD related to the legislative function can be viewed from two sides of the philosophical side, and juridically. DPR and DPD is the embodiment of the philosophical side of the representation of all the people of Indonesia or the representation of the entire national level, of the DPR and DPD legally a state institution provided for in Article 20 and Article 22D of the 1945 Constitution. The pattern of the working relationship between Parliament and the Council related to the legislative function is the pattern that is both functional working relationships. Constraints faced by the DPR and DPD legislative function that is associated with the constraint that is institutional and constitutional. Institutional constraints are the constraints that arise from within the institution between the system of court administration, the legislation, budgets, and supporting system is less than the maximum, while the constitutional constraint is in terms of setting these constraints often faced by DPD among which the regulation present this is in Article 22D paragraph (1) and (2), as well as the settings in the Act No. 27 Year 2009 on the MD3 is likely to weaken the legislative function of the DPD

✉Alamat korespondensi:
Kampus Sekaran, Gedung C-4, Gunungpati Semarang
Jawa Tengah, Indonesia, 50229
E-mail: Adika_akbarrudin@yahoo.com

1. Pendahuluan

Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan ekstrim terhadap fungsi legislasi DPR. Jika sebelum amandemen UUD 1945, DPR berdasarkan rumusan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) hanya mempunyai fungsi legislasi yang lemah dalam proses pembentukan UU. Namun, pasca amandemen pertama UUD 1945, rumusan yang terdapat dalam Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) mengalami perubahan yang sangat signifikan sehingga berimplikasi pada menempatkan DPR sebagai lembaga utama pemegang kekuasaan pembuatan Undang-undang. Selain kedua pasal tersebut, dominasi DPR dalam proses legislasi diperkuat dengan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945.

Kewenangan DPR terkait dengan fungsi legislasi tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUD 1945 yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Pada Pasal 20A DPR memiliki fungsi yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Penegasan fungsi DPR dalam UUD 1945 itu akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga DPR makin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat.

Perubahan UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dengan kehadiran DPD dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman

aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah dan untuk melaksanakan prinsip *checks and balances* antar lembaga perwakilan.

Sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan negara Indonesia. Hidayat Nur Wahid (2007:7), mengatakan bahwa ketentuan UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain 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 negara dan daerah; (3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 dan prinsip otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.

Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi legislasi DPD terdapat dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 yaitu: (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 sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (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.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah sangat lemah dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. DPD hanya diberikan kewenangan dalam bidang legislasi terkait dengan hal-hal tertentu (bersifat kedaerahan), itupun hanya sebatas bisa mengajukan dan ikut membahas namun tidak ikut pada saat pengambilan keputusan akhir dalam pembicaraan tingkat II. Penyusunan Program Legislasi Daerah tanpa melibatkan DPD adalah suatu hal yang ironis, dimana kehadiran DPD tidak lain adalah untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah.

Posisi DPD dalam proses legislasi RUU oleh DPR, hanyalah sebatas berpartisipasi dalam tahapan pengajuan RUU dan memberikan masukan kepada DPR, itupun jikalau diminta oleh DPR. Artinya, tidak ada unsur *imperatif* (keharusan) dalam partisipasi atau pemberian masukan dan pengajuan sebuah RUU oleh DPD kepada DPR. Lebih jauh, setiap rancangan yang diajukan oleh DPR, Presiden, dan DPD terlebih dahulu harus dimasukkan dalam program negosiasi Nasional. Sebab pembentukan program legislasi nasional merupakan perintah Pasal 16 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu program legislasi nasional.

Dari uraian di atas maka muncul permasalahan sebagai berikut : (1) Bagaimanakah eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terkait dengan fungsi legislasi pasca amendemen UUD 1945?; (2) Bagaimanakah pola hubungan kerja antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi?; (3) Apakah yang menjadi kendala Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam

pelaksanaan fungsi Legislasi?.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan (*library research*), sifat dari penelitian ini adalah deskriptif-analisis dimana penelitian ini hanya memberikan gambaran obyek yang menjadi pokok permasalahan saja (Soemitro, 1988:116) Sehingga penelitian ini diharapkan mampu memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh serta berdasarkan data atau fakta-fakta yang telah ada mengenai segala hal yang berkaitan dengan Eksistensi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah terkait dengan fungsi legislasi pasca amendemen UUD 1945. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dimana data sekunder tersebut dapat digolongkan menjadi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara studi kepustakaan, dokumentasi bahan-bahan hukum, dan wawancara. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa kualitatif, yaitu data yang telah diperoleh, kemudian disusun secara sistematis untuk selanjutnya dianalisa secara kualitatif, untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas (Soemitro, 1988:116) Jadi setelah data sudah terkumpul cukup diadakan penyajian data yang susunannya dibuat secara sistematis sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan berdasarkan data tersebut.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Eksistensi DPRD dan DPD

Eksistensi DPR dan DPD di bidang legislasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dapat dilihat dari dua sisi yaitu dari sisi filosofis dan dari sisi yuridis. DPR dan DPD dari sisi filosofis merupakan penjelmaan dari keterwakilan seluruh rakyat Indonesia dan keterwakilan seluruh

masayarakat daerah di Indonesia, baik karena pengangkatan, penunjukan atau melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan antara wakil dengan yang diwakili. Berdasarkan teori mandat *Representatif*, wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (*Parlement*) Rakyat memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya, apalagi pertanggung jawaban, lembaga perwakilan ini bertanggung jawab kepada yang diwakili (Bintan, 1987:82).

DPR dan DPD adalah lembaga parlemen yang mempunyai fungsi perwakilan (*representatif*) dimana para wakil atau para anggota DPR dan DPD diberikan mandat oleh rakyat dengan dipilih secara langsung oleh rakyat dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat atau daerah. DPR dipilih seluruhnya melalui pemilihan umum melalui partai politik yaitu berdasarkan sistem perwakilan perorangan (*people representative*) Sedangkan Keterwakilan anggota DPD, adalah berasal dari calon-calon perorangan dari setiap daerah provinsi yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para anggota DPD fokus untuk menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya, yaitu seluruh aspek yang terkait dengan daerah yang diwakilinya. Secara konseptual keterwakilan dari anggota DPD adalah merupakan agen dan penyambung lidah konstituennya yang ada di daerah dalam tingkat nasional, Dengan demikian sistem perwakilan DPD adalah bersifat *regional representative*.

Eksistensi DPR dan DPD di bidang legislasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dari sisi yuridis dapat kita lihat dalam pengaturan UUD 1945. Seiring dengan perjalanan perubahan UUD 1945 eksistensi DPR semakin kuat dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan dalam bidang legislasi, ini dapat dilihat dari perubahan Pasal dalam UUD 1945 yang mengatur tentang ketentuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pengaturan dalam UUD Negara RI tahun 1945 (sebelum amandemen) memang menegaskan bahwa kekuasaan membentuk

undang-undang berada pada Presiden. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 5 Ayat (1), seperti yang dijelaskan sebagai berikut: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR". Tetapi dalam pasal 21 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen), juga dijelaskan sebagai berikut: "Anggota-anggota DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang". Dari ketentuan dua pasal ini, jelas terlihat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang jelas pada Presiden, DPR hanya pada batas memberikan persetujuan. Namun, anggota DPR dapat mengajukan undang-undang pada Presiden.

UUD Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada ditangan DPR. Presiden diberikan hak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pengaturan semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 20 Ayat (1) seperti ditegaskan seagai berikut: "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Sedangkan pasal 5 Ayat (1) juga dijelaskan "Presiden berhak mengajukan rancangan undangundang kepada DPR". Berdasarkan pada ketentuan Pasal ini, jelas tergambar bahwa telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada ditangan Presiden beralih kepada DPR. Dengan demikian amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR.

Perubahan ini berakibat terhadap penguatan dominasi DPR dalam proses legislasi setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, seperti ditegaskan Pasal 20 Ayat (1) Namun disisi lain, kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang dibatasi. Presiden hanya diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 Ayat (1)) Disamping itu penguatan kekuasaan DPR dalam pembentukan undang-undang, juga terlihat dengan adanya pasal tersendiri mengenai fungsi DPR dalam UUD 1945 Pasca Amandemen.

Pasca reformasi lahirnya lembaga baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah, dengan lahirnya Dewan Perwakilan

Daerah, maka terjadi perubahan dalam konstitusi Republik Indonesia yaitu dengan amandemen UUD 1945. Dalam Pasal 22 setelah amandemen pengaturan kedudukan, fungsi, tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah mulai muncul yaitu dalam Pasal 22D UUD 1945 dimana Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan dalam bidang legislasi, namun fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah sangatlah terbatas hanya yang berkaitan dengan daerah.

Kewenangan DPD yang sangat terbatas di bidang legislasi, dapat dikatakan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka. Jika menurut Bpk Andre Staf ahli Bpk I Wayan Sudhirta mengatakan bahwa : "Perbedaan fungsi dalam bidang legislasi DPR dan DPD disebabkan karena semua itu bermula ketika ketidakjelasan sikap dari para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika mengamandemen UUD 1945, ketidak jelasan sistem keparlemenan yang dibidang unikameral bukan, bikameral bukan, trikameral juga bukan. Imbasnya dari semua itu adalah akhirnya bermuara ketika pembahasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi, disatu sisi ada bandul legislasi yang tadinya berada di tangan pemerintah saat itu menjadi berpindah ke tangan parlemen. Jadi sederhananya dapat dikatakan ada oligarki dari partai politik yang membahas kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi, jadi Dewan Perwakilan Daerah memang didesain untuk tidak seimbang dengan Dewan Perwakilan Rakyat"

Sebab lain yang membuat pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi menjadi berbeda adalah adanya kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan perubahan UUD 1945, khususnya dalam merumuskan peran Dewan Perwakilan Daerah. Terdapat dua arus saling berhadapan ketika itu, pertama, arus yang menghendaki perubahan UUD 1945. Kedua, arus yang menghendaki agar UUD 1945 sebagaimana adanya. Perjuangan dari kedua arus tersebut menghasilkan kompromi berupa kesepakatan dasar, antara lain perubahan UUD 1945

dilakukan secara adendum (Ridwan, 2009:4-5)

Perubahan secara adendum adalah perubahan-perubahan yang dilakukan melalui penyisiran tiap pasal yang apabila terdapat ketentuan yang harus dirubah atau diganti, maka perubahannya dijadikan lampiran atas UUD yang asli. Dengan cara perubahan seperti itu, maka UUD 1945 tidak dapat dirubah secara leluasa, termasuk perubahan untuk memperkuat fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Sebaliknya, fungsi legislasi DPR diperkuat, yakni sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945) Sementara itu, Ignatius Bambang Rudi Anto menyatakan: "Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 02B/DPR RI/II/2010-2011 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2011, Dewan Perwakilan Rakyat merencanakan 96 Rancangan Undang-Undang yang menjadi prioritas pada tahun 2011. Dari 96 rancangan undang-undang tersebut terdiri dari 70 rancangan undang-undang prioritas, 5 rancangan undang-undang kumulatif terbuka dan 21 rancangan undang-undang yang diluncurkan pembahasannya dari prolegnas prioritas tahun 2010 ke tahun 2011. Dari ke 96 rancangan undang-undang tersebut hanya 24 rancangan undang-undang yang sudah menjadi undang-undang, hal tersebut sungguh mengecewakan karena dari 96 rancangan undang-undang tersebut kurang dari 30% yang sudah menjadi undang-undang. Pada tahun 2012 ini berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/II/2011-2012 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2012 menetapkan total 69 rancangan undang-undang. Dimana 69 rancangan undang-undang tersebut terdiri dari 64 rancangan undang-undang prioritas dan 5 rancangan undang-undang kumulatif terbuka".

Berdasarkan hasil kinerja DPR pada tahun 2011 ternyata dari 96 RUU yang direncanakan hanya 24 RUU yang telah menjadi undang-undang, jika kita lihat

dari hasil kinerja yang seperti itu eksistensi DPR sebagai lembaga legislatif sangatlah memperhatikan, dimana dari 96 RUU kurang dari 50% yang berhasil menjadi undang-undang. Hasil yang dicapai masih jauh dari apa yang diharapkan, masih terdapat kekurangan dalam hal kualitas undang-undang dan produktifitas menghasilkan undang-undang, hal ini harus menjadi fokus para wakil-wakil rakyat yang ada dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah juga dapat dilihat dari kinerja dari Dewan Perwakilan Daerah pada tahun 2004-2009 (Kartasmita, 2009:80-81): "... 167 buah keputusan DPD, 84 buah pandangan dan pendapat Dewan Perwakilan Daerah atas usul RUU tertentu yang berasal dari pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat, 6 buah pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas RUU pendidikan dan agama yang berasal dari pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat, 41 buah hasil pengawasan Dewan Perwakilan Daerah terhadap RUU yang berasal dari pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat, dan 25 buah pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap RUU yang berasal dari pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat terkait dengan anggaran". Berdasarkan hasil kinerja DPD diatas, maka dapat dikatakan bahwa eksistensi DPD dengan segala keterbatasannya sangatlah baik, dimana dengan keterbatasan tersebut DPD masih sangat produktif dengan apa yang dicapai.

b. Sistem Dua Kamar (Bicameralism) Ala Indonesia

Penggunaan sistem parlemen di setiap negara dipengaruhi oleh karakter perwakilan yang digunakan di suatu negara, berikut adalah karakter perwakilan Menurut Jimly Assiddiqie, ada tiga karakter perwakilan yang dapat secara penuh mewujudkan rakyat, yaitu: (1) Perwakilan Politik (*Political Representation*); (2) Perwakilan Daerah (*regional/territorial Representation*); (3) Perwakilan Golongan (*functional Representation*) (Assiddiqie, 2006:40-42).

Perwakilan Politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representation*),

perwakilan daerah menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional/territorial representation*), dan perwakilan golongan menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representation*) Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, maka pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya, struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktekkan oleh negara itu adalah parlemen satu kamar (*unicameral parliament*) Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi tersebut dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*) Dan jika sistem yang dianut itu mencakup tiga fungsi, maka ketiga fungsi tersebut dilembagakan dalam struktur parlemen tiga kamar (*tricameral parliament*)

Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut dalam suatu negara. Pada umumnya di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan. Dalam hal suatu negara menganut salah satu dari ketiga sistem perwakilan, maka pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar (*unicameral parliament*) Sedangkan apabila sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*).

Karakter perwakilan yang di pakai dalam UUD 1945 adalah perwakilan politik (Dewan Perwakilan Rakyat) dan perwakilan teritorial/daerah (Dewan Perwakilan Daerah) Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan fungsinya sebagai perwakilan politik sekaligus sebagai wakil rakyat. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai porsi yang tepat dalam UUD 1945 yaitu selayaknya lembaga perwakilan pada umumnya Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai 3 fungsi, dalam Pasal 20A Ayat (1) "Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai 3 fungsi yaitu Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan, dan Fungsi Anggaran". Sama halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah juga mempunyai fungsi yang sama dengan Dewan Perwakilan Daerah yaitu Legislasi, Pengawasan dan

Anggaran. Namun selama ini Dewan Perwakilan Daerah terkesan menjadi sub dari Dewan Perwakilan Rakyat saja. Fungsi legislasi terbatas pada kata dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dapat ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Secara teori memang dapat dikatakan bahwa Indonesia memang menganut sistem parlemen dua kamar (*bicameral parliament*), dimana Indonesia menganut dua dari tiga karakter perwakilan yaitu perwakilan politik (*political representation*) atau yang kita sebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat dan perwakilan teritorial/daerah (*teritorial/regional representation*) atau yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah. Namun terlepas dari itu semua fungsi, tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah ternyata sangatlah lemah, padahal dalam penggunaan sistem parlemen dua kamar secara murni keduanya harus memiliki kedudukan yang seimbang untuk tercapainya *system cheks and balance*.

Kita dapat melihat sistem parlemen yang ada di Inggris dan Amerika Serikat sebagai contoh, di Kerajaan Inggris memiliki parlemen dua kamar, yaitu *House of Lords dan House of Commons*. *The House of Lords* beranggotakan tokoh-tokoh yang mempunyai ciri sebagai kelompok fungsional, sedangkan *The House of Commons* beranggotakan mereka yang berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum, sehingga disebut sebagai *political representatives*. Dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa Inggris menganut sistem perwakilan fungsional dan perwakilan politik yang masing-masing tercermin di lembaga parlemen bikameralnya, yaitu *House of Lords dan House of Commons*. Berbeda dengan Inggris, Amerika Serikat juga memiliki parlemen dua kamar (*bicameral parliament*), yaitu *The Senate*, dan *The House of representative* yang secara bersama-sama disebut sebagai *The Congress of the United States of America*. *The House of Representative* mirip dengan *The*

House of Commons di Inggris, yaitu sama-sama merupakan wakil-wakil partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum, tetapi berbeda dengan *The House of Lords* di Inggris, *Senate* Amerika Serikat beranggotakan wakil-wakil rakyat di Negara bagian yang juga dipilih melalui pemilihan umum setempat. Calon anggota *Senate* tidak diharuskan berasal dari partai politik tertentu, meskipun dapat saja para calon anggota senat itu berasal dari orang-orang partai politik (Assiddiqie, 2006:41-42).

Jika memang Indonesia menganut sistem bikameral secara murni, seharusnya kedudukan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adalah seimbang/setara dalam menjalankan fungsi legislasi, Pengawasan dan Anggaran. Jika kita melihat pengaturan dan fakta yang ada selama ini memang terjadi ketidak seimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah terkesan lemah dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan.

c. Pola Hubungan Kerja DPR-DPD

Berdasarkan hal diatas terkait dengan kategori sistem *bicameral* yang kuat (*Strong bicameralism*) dan sistem bikameral yang lemah (*Soft Bicameralism*) Di Indonesia jika dilihat berdasarkan pengaturan dan fakta yang ada Dewan Perwakilan Rakyat lebih cenderung mempunyai kewenangan yang besar dalam bidang legislasi, pengawasan dan anggaran, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah lebih cenderung mempunyai kewenangan yang lemah dalam bidang legislasi, pengawasan dan anggaran. Sebagai bukti pengaturan Pasal 20 UUD 1945 menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan dalam membuat undang, sedangkan Dewan Perwakilan Daerah hanya diberikan Hak untuk mengajukan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah sesuai dengan Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945.

Jadi dapat disimpulkan kategori sistem perwakilan di Indonesia saat ini adalah sistem bikameral yang lemah ini dapat dilihat dari Kuatnya Dewan Perwakilan

Rakyat dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga perwakilan dan Lemahnya Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya sebagai lembaga perwakilan.

Pola hubungan kerja Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi adalah pola hubungan yang bersifat fungsional. Dimana kedua lembaga tersebut memiliki tugas, fungsi dan kewenangan yang sama yaitu dalam bidang legislasi. Pola hubungan kerja dalam bidang legislasi tersebut terdapat pada tahap pengajuan rancangan undang-undang, pembahasan sampai dengan pengundangan rancangan undang-undang sampai menjadi sebuah undang-undang.

Pola hubungan kerja antara DPR dan DPD terkait dengan fungsi legislasi pada saat pembahasan rancangan undang-undang berasal dari DPR, DPD atau Presiden yang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan yaitu: a. Pembicaraan Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus; b. Pembicaraan Tingkat II dalam rapat paripurna (Febrian, 2009:19-20).

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut : 1. Pengantar musyawarah. Dewan Perwakilan Rakyat memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD berasal dari DPR, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari presiden, Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan berkaitan dengan kewenangan DPD dalam Pasal 71 huruf e Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

berasal dari Presiden. 2. Pembahasan daftar Inventarisasi Masalah. Pembahasan daftar inventarisasi masalah dilakukan oleh Presiden (apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR) 3. Penyampaian pendapat mini. Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh Fraksi, Dewan Perwakilan Daerah (apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah) dan Presiden.

Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan, dan/atau pendapat mini, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam Pembicaraan Tingkat I dapat dundung pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan : (1) Penyampaian laporan yang berisi proses pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; (2) Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; (c) Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Dalam hal persetujuan tersebut tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak (*voting*) Apabila rancangan undang-undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Pasal 147 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menegaskan bahwa jika rancangan undang-undang usulan DPD diterima atau disetujui DPR selanjutnya rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang dari DPR. Dalam hal pembahasan rancangan undang-undang peran serta DPD sangat kurang karena DPD hanya dimintai pendapat saja lain halnya dengan DPR yang dominan

dalam segala hal mulai dari pengajuan sampai dengan keputusan apakah undang-undang tersebut disetujui atau tidak. Jika rancangan undang-undang usul dari DPD ditolak oleh DPR, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi kandas. Dengan demikian, kepentingan dan aspirasi daerah yang diatur oleh rancangan undang-undang usul dari DPD tersebut menjadi diabaikan dalam legislasi, sehingga kepentingan daerah menjadi tersisihkan dalam proses politik. Jadi keputusan akhir yang menentukan nasib rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD yang sekaligus menentukan kepentingan-kepentingan daerah yang hendak diatur dalam rancangan undang-undang tersebut ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat.

d. System Cheks and Balances Lembaga Perwakilan

Perwujudan *cheks and balances* dalam sistem ketatanegaraan suatu negara tidak hanya terjadi antar cabang-cabang kekuasaan yang ada (*eksekutif, legislatif, yudikatif*), tetapi juga terdapat dalam lembaga perwakilan itu sendiri. Dalam negara yang menganut sistem *bicameral*, maka pengawasan dan perimbangan harus terjadi antara kedua kamar dalam lembaga perwakilan tersebut.

Sebelum kita membahas lebih jauh lagi, maka perlu kita ketahui apa yang dimaksud dengan *system cheks and balances*. Menurut *black law dictionary* mengartikan *cheks and balances* : “*The theory of governmental power and function whereby each branch of government has the ability to counter the action of any other branch can control the entire government. For the example, the executive branch can cheks the legislature by exercising its veto power, but the legislature can, by asufficient majority over any veto*” (Garner, 2004:253).

Dari rumusan diatas, maka doktrin *cheks and balances* dimaksudkan, bahwa setiap cabang kekuasaan pemerintah akan membatasi kekuasaan cabang yang lainnya. Tidak ada satu cabang kekuasaan yang lebih berkuasa dibandingkan yang lain. Setiap cabang melakukan “*cheks*” terhadap cabang kekuasaan yang lain, dan bahwa kekuasaan

antar cabang adalah seimbang “*balances*”. Jadi dapat diartikan *Cheks and Balances System* adalah merupakan bagian yang penting dalam suatu negara yang demokratis dan merupakan konsep yang penting dalam hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggaraan negara.

Menurut Dahlan Thaib, *Cheks and Balances* akan tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi, yang didasarkan atas dasar pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal (Thaib, 1993:20) Selanjutnya menurut Bagir Manan bahwa pengakuan kekuasaan yang diberikan kepada badan negara oleh pembuat konstitusi dan Undang-undang dipandang sebagai *balances*, sedangkan pertanggungjawaban penerima kekuasaan kepada pemberi kekuasaan sebagai *cheks* (Manan, 1995:3).

Pentingnya sistem *cheks and balances* antara lembaga perwakilan, agar terjadi suatu kontrol dalam menjalankan pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangannya. Di Indonesia pasca amandemen UUD 1945, dengan model sistem perwakilan yang dapat dikatakan sebagai model perwakilan dua kamar, maka sistem *cheks and balances* wajib hukumnya untuk diterapkan dalam hubungan antar lembaga, baik antara Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau lembaga yang lain. Secara khusus antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan salah satu fungsi utama sebagai lembaga perwakilan yaitu dalam bidang legislasi, sistem *cheks and balances* sangat diperlukan.

Sistem *cheks and balances* antar lembaga perwakilan di Indonesia dalam kenyataannya masih belum diterapkan, dari hasil wawancara dengan Andre staf ahli I Wayan Sudhirta, mengatakan bahwa “selama ini sistem *cheks and balances* antar lembaga perwakilan tidak ada, bagaimana mau melakukan *cheks and balances* sementara kedudukan Dewan Perwakilan Daerah saja sudah tidak seimbang dengan Dewan Perwakilan Rakyat”, senada dengan apa yang dikatakan oleh Andre, Ignatius Bambang Rudi Anto pada saat ditanya bagaimanakah sistem *cheks and balances* antara Dewan

Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan. Mereka mengatakan “selama ini tidak ada itu *cheks and balances* antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang ada adalah *cheks and balances* antara eksekutif dan legislatif”.

Upaya untuk mewujudkan sistem *cheks and balances* antar lembaga parlemen di Indonesia sebenarnya sudah dilakukan setelah reformasi pada tahun 1998 dan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, gagasan untuk memasukkan *cheks and balances* antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif kembali disuarakan (Mafud MD, 2007:66) Dari hal tersebut sebenarnya dapat kita ketahui bahwa setelah amandemen UUD 1945 telah lahir lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah, dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah inilah sebenarnya diharapkan mampu menciptakan sistem *cheks and balances* dalam lembaga perwakilan terutama dalam bidang legislasi, karena setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi setiap cabang kekuasaan lainnya, maka inti dari *cheks and balances* tersebut adalah tidak ada lembaga negara yang berkuasa.

Menurut Miriam Budiardjo (2004:153-154) *Checks and balances* ini yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja (seperti yang dilihat di Inggris dalam fungsi dari kekuasaan *eksekutif* dan *legislatif*), tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara efektif.

Sistem *cheks and balances* ini mengakibatkan setiap kekuasaan dapat diatur, dibatasi dan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan tugas, fungsi, dan kewenangan lembaga perwakilan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. *cheks and balances* antar lembaga perwakilan memungkinkan adanya saling kontrol antar lembaga perwakilan yang ada yaitu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dan dalam sistem *cheks and balances* menghindarkan terjadinya *over lapping* antar kewenangan yang ada.

Berdasarkan konstitusi Amerika Serikat “*International Encyclopedia of Government and politics*”. Menguraikan tentang keterkaitan hak veto dengan *cheks and balances* sebagai berikut : “*Veto is one of essential balances that maintain the system separation of power in the United State. This incoplete cheks on legislative power has served to prevent most congressional encroachment on the executive, although its negative nature has prevented president from dicating the contents of the law congres..... The first purpose of the veto for the framers of the constitution was to give president a tool to defend their office and themselves from encroachment on their power by the legislature. Congres has made many attempts to limit presidential power, especially in the areas of appointment, budgeting and military powers. The veto power has been used, succesfully on the whole, to prevent encroachment on the executive office..... Every bill passed by congres must be presented on the president before it can become a law, as stated in article1 section 7, clause 2 of the constitution*” (Laksono, 2007:155-156).

Di Amerika serikat *cheks and balances* tidak hanya terjadi antar lembaga (*executif, legislatif, yudikatif*), namun terjadi juga dalam lembaga perwakilan. Dalam lembaga perwakilan di Amerika Serikat bekrjanya *cheks and balances* terlihat dari proses bagaimana undang-undang itu dibuat. Masing-masing kamar, baik *house of Represenatatives* maupun *senate* dapat mengajukan rancangan undang-undang dan memveto undang-undang tersebut. rancangan undang-undang tersebut kemudian diserahkan kepada eksekutif, dimana jika Presiden memutuskan bahwa rancangan undang-undang tersebut baik bagi negara, maka presiden akan menandatangani undang-undang tersebut dan rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang. Jika presiden tidak percaya bahwa rancangan undang-undang tersebut akan baik bagi negara, maka presiden tidak akan menandatangani inilah yang disebut sebagai “*veto*”. Konstitusi juga menentukan bahwa cabang kekuasaan legislatif juga dapat kesempatan untuk mengesampingkan veto tersebut. jika setelah dipertimbangkan kembali, dua pertiga anggota kamar

itu setuju untuk meloloskan rancangan undang-undang tersebut, Rancangan itu akan disampaikan bersama-sama dengan keberatan-keberatannya, ke kamar lainnya, yang juga akan mempertimbangkan kembali, dan bila mana disetujui oleh dua pertiga anggota kamar ini, maka rancangan undang-undang tersebut akan menjadi undang-undang. Oleh karena itu, dalam lembaga perwakilan Amerika Serikat yang memakai sistem bikameral yang kuat, dimana model dua kamar mempunyai kedudukan yang sama (Nurmawati, 2009:61).

Berbeda halnya dengan apa yang ada di Indonesia, walaupun konstitusi di Indonesia dalam lembaga perwakilan memakai sistem dua kamar, namun diantara kedua kamar tersebut terjadi perbedaan dalam bidang legislasi. Dari segi pengaturannya sudah terlihat jelas dimana dalam Pasal 20 Ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa "kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya pembahasan rancangan undang-undang tersebut dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan, jika tidak mendapatkan persetujuan, maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu". Sedangkan dalam Pasal 22D UUD 1945 Ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah hanya berhak mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai kedudukan yang lemah dalam bidang legislasi, sehingga tidak terjadi sistem *checks and balances* dalam lembaga perwakilan di Indonesia.

d. Kendala-kendala yang Dihadapi DPR-DPD

Kendala yang dihadapi DPR bidang

legislasi pada masa kerja 2004-2009 adalah sebagai berikut (Laksono, 2009) : 1. DPR periode ini berada dalam kondisi transisi sistem ketatanegaraan, di mana lembaga-lembaga baru yang diamanatkan oleh perubahan UUD 1945, seperti DPD, baru terbentuk. Dengan demikian hubungan tata kerja antar kedua lembaga tersebut, masih dalam tahap mencari bentuk yang ideal' 2. Di dalam satu Tahun Sidang, Dewan harus membagi diri dengan pelaksanaan fungsi yang lain, yaitu fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Pada tahun pertama yang sekaligus merupakan masa peralihan antara Presiden lama dan Presiden baru, permasalahan perubahan anggaran negara cukup menyita banyak energi dan perhatian para anggota dewan; 3. Masalah anggaran seringkali menjadi hambatan. Proses pembentukan sebuah undang-undang harus dipahami sebagai satu kesatuan kegiatan yang diawali dari sebuah penelitian atau pengkajian.

Pembentukan undang-undang tidak dapat diartikan hanya pada saat pembahasan RUU di DPR. Dengan demikian, secara sistematis nantinya diharapkan ketika sebuah RUU telah disiapkan draft dan naskah akademisnya maka, RUU tersebut sudah dapat segera dibahas. Walaupun, setelah melalui perjuangan untuk meyakinkan Pemerintah, pada tahun-tahun terakhir anggaran untuk pembahasan RUU ditingkatkan; 4. *Supporting System* yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja dewan di bidang legislasi, sampai saat ini belum tertata dengan baik. Menjelang akhir masa bakti, yang pada tahun 2008 ini, DPR memperkuat sistem pendukung dengan merekrut 750 (tujuh ratus lima puluh tenaga ahli) untuk memperkuat fraksi dan alat-alat kelengkapan Dewan dan masing-masing Anggota Dewan. Formulasi penguatan unit pendukung ini diharapkan terakomodasi dalam revisi Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD antara lain adanya pemikiran untuk membentuk lembaga khusus pendukung keahlian DPR RI yang terpisah dari Sekretariat Jenderal DPR RI. Dengan demikian, Sekretariat Jenderal akan menfokuskan diri pada dukungan teknis dan administratif.

Sedangkan menurut Ignatius Bambang

Rudi Anto dapat dikatakan bahwa: “permasalahan utama dalam menjalankan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat adalah Sumber Daya Manusia dari para anggota Dewan itu sendiri, dapat kita ketahui bahwa tidak semua anggota DPR adalah orang-orang yang ahli dalam bidang legislasi atau seorang *legaldrafter*, kemudian masalah yang muncul lagi adalah pada saat rapat pembahasan RUU para anggota DPR sering kali mangkir/tidak masuk/tidak ikut dalam rapat, sehingga rapat sering ditunda dan hal ini yang menjadi penghambat dalam proses legislasi, waktu jadi semakin panjang dan lama dalam pembahasan RUU dan sangat berpengaruh dalam prolegnas tahunan DPR, jadi hal inilah sebenarnya yang menjadi kendala utama dalam bidang legislasi sehingga DPR seringkali tidak dapat memenuhi target prolegnas tahunan”.

Jadi dapat disimpulkan bahwa masalah atau kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi adalah permasalahan dalam institusi, prosedur legislasi, sumber daya manusia, Anggaran, dan produk hukum (undang-undang) Untuk mengatasi permasalahan yang ada Dewan Perwakilan Rakyat diperlukan perubahan dalam institusi Dewan Perwakilan Rakyat tersebut.

Dari sisi Institusi Dewan Perwakilan Rakyat, dapat dilakukan upaya perbaikan dalam bidang kerjasama antar institusi yang mempunyai fungsi yang sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Kita ketahui bersama bahwa selama ini Dewan Perwakilan Rakyat terkesan bekerja sendiri dalam bidang legislasi padahal kita ketahui bersama bahwa dalam perubahan UUD 1945 ada lembaga baru yang tugas dan fungsinya sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang legislasi, jadi diperlukan perbaikan dalam hubungan kerja antara kedua lembaga tersebut. Kemudian mengenai *supporting system* yang ada dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat sangat dibutuhkan guna meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi. *Supporting system* yang dimaksud adalah merekrut tenaga-tenaga ahli dalam

bidang legislasi, kemudian membentuk *legislasi center*, kemudian membentuk lembaga-lembaga khusus yang mendukung keahlian Dewan Perwakilan Rakyat yang terpisah dari Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari sisi prosedur pembuatan undang-undang (*legislasi*), dari sisi prosedur ini dapat dilakukan perbaikan dengan cara yaitu membuat instrumen perencanaan undang-undang yang tepat sasaran, dalam pembuatan kebijakan mengharuskan adanya naskah akademik sebagai dasar bagi penyusunan rancangan undang-undang untuk menghasilkan produk legislasi yang berkualitas, memperbaiki sistem pendistribusian beban kerja pembahasan undang-undang, merampingkan komposisi anggota pansus atau alat kelengkapan yang membahas sebuah undang-undang agar tidak terjadi banyak perdebatan dan pengambilan keputusan akhir semakin rumit, perbaikan mekanisme dan waktu bicara saat rapat agar tidak berlarut-larut dan membutuhkan waktu yang panjang, perbaikan dalam administrasi jadwal pembuatan undang-undang, rapat panitia kerja yang terbuka, memperbaiki penyerapan aspirasi masyarakat hal ini bertujuan untuk menampung aspirasi dan keinginan dari masyarakat, dan yang terakhir adalah memperbaiki penyebaran informasi dengan tujuan agar masyarakat mengetahui dokumen pembahasan rancangan undang-undang dan mengetahui mana rancangan undang-undang yang sudah menjadi undang-undang.

Dari sisi sumber daya manusia Dewan Perwakilan Rakyat, Kita ketahui bersama bahwa para wakil rakyat adalah dipilih oleh rakyat secara langsung dan tentunya bukan orang-orang yang jago dalam hal legislasi, bahkan dapat dikatakan bahwa mereka adalah orang-orang politik. Dalam rangka untuk memperbaiki sumber daya manusia Dewan Perwakilan Rakyat dapat dilakukan dengan beberapa cara diantaranya adalah menjembatani antara wakil rakyat dengan konstituennya dan partai politik juga seharusnya melakukan berbagai program peningkatan kapasitas agar kemampuan metode dan etikapolitik wakil rakyat bisa

terpupuk. Dalam bidang legislasi perbaikan yang dapat dilakukan untuk memperbaiki sumber daya manusia Dewan Perwakilan Rakyat adalah dengan cara membuat seminar-seminar tentang legislasi, memberikan buku-buku mengenai legislasi kemudian melakukan studi banding ke negara lain dalam hal kaitannya dengan legislasi, membentuk unit kerja yang mendukung kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam bidang legislasi.

Dari sisi Anggaran, dapat dilakukan perbaikan dengan cara yaitu meningkatkan anggaran dalam pembahasan undang-undang. Hal ini bertujuan agar tidak ada hambatan dalam rangkaian prosedur atau tahapan pembuatan undang-undang, kita ketahui bahwa tahapan pembuatan undang-undang sangatlah panjang dan membutuhkan anggaran yang tidak sedikit pula.

Dari sisi produk hukum (undang-undang), dapat dilakukan perbaikan diantaranya yaitu meningkatkan sosialisasi tentang mekanisme dan proses penyusunan undang-undang kepada masyarakat dan membuka peluang partisipasi publik secara luas dalam proses penyusunan undang-undang agar kualitas undang-undang yang dihasilkan menjadi baik dan memberi manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat, kemudian perlu dilakukan perumusan format (mekanisme, bentuk, dan tata cara) penyerapan dan penyaluran aspirasi masyarakat dan meningkatkan kualitas dan profesionalisme staf pendukung, serta penancangan tahun legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut bertujuan untuk menyelesaikan target rancangan undang-undang yang telah ditetapkan dalam program legislasi nasional.

Lain halnya dengan DPR yang bermasalah dengan institusinya, DPD justru menganggap pengaturan dalam konstitusi lah yang menjadi kendala DPD dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya dalam bidang legislasi. Hal ini ditunjukkan dalam Pasal 20 (1) sampai Ayat (3) UUD 1945 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan dalam membuat undang-undang, kemudian dalam hal pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat

dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dan jika tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang tersebut secara otomatis batal dan tidak boleh diajukan lagi dalam sidang masa itu. Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 hanya bisa mengajukan dan membahas undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Desain konstitusi yang seperti yang ada dalam UUD 1945 Dewan Perwakilan Daerah sangatlah terbatas dalam bidang legislasi, selain dalam konstitusi kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah juga merambah dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dimana pembuatan aturan tersebut berdasarkan atas apa yang ada dalam UUD 1945. kendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan wewenang, tugas dan fungsinya berdasarkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Daerah (Ilham dan Prihatmadja, 2008:71): 1. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah di bidang legislasi jelas sangat terbatas karena DPD dapat mengusulkan dan membahas Rancangan Undang-Undang dibidang tertentu, namun tidak ikut dalam pengambilan putusan akhir; 2. Walaupun DPD mempunyai tugas, fungsi dan kewenangan pengawasan, namun DPD hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; 3. Tidak ada ketentuan yang mengtur tentang hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat Negara, pemerintah, dan lainnya seperti yang dimiliki oleh DPR; 4. Tidak ada pengaturan mengenai hubungan dari kewenangan DPD dalam kaitannya dengan pemerintah daerah, padahal DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Senada dengan hal diatas, Andre berpendapat bahwa kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah dalam bidang

legislasi adalah lebih kepada aturan hukumnya, terutama dalam pengaturan undang-undang MD3 (Undang-Undang No.27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD) Masih banyak kekurangan dalam undang-undang tersebut terutama hal-hal yang berkaitan dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah. Sebagai contoh Pasal 147 Ayat (3) undang-undang MD3 menyebutkan bahwa “dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) huruf a, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR”.

Hal tersebut membuktikan bahwa setiap rancangan undang-undang DPD yang disetujui oleh DPR akan berubah menjadi rancangan undang-undang dari DPR, hal tersebut disebut Bpk Andre “rancangan undang-undang yang sudah berganti baju. Kemudian, keterbatasan Dewan Perwakilan Daerah dalam tingkat pembicaraan, dimana dalam pembicaraan pembahasan RUU dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan yaitu Pembicaraan tingkat I dan Pembicaraan tingkat II. Dalam hal pembicaraan tingkat I terdiri dari pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventerisasi masalah (DIM), dan penyampaian pendapat mini (fraksi, DPD, dan Presiden) Dalam hal pembicaraan tingkat I DPD hanya dilibatkan dalam pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini, padahal ruh dari pembahasan undang-undang ada pada saat pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM).

Kendala yang dihadapi oleh DPD dapat diatasi dengan beberapa cara yaitu perlu adanya kesepakatan pengertian pembentuk undang-undang dan lembaga-lembaga terkait dalam menerapkan ketentuan dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 dalam melaksanakan proses legislasi yang melibatkan DPD. Kemudian harus membuat aturan bersama antara DPR dan DPD untuk mengatur hubungan antar kamar dalam lembaga perwakilan di Indonesia, atau dengan jalan lain harus mengadakan emandemen ke V UUD 1945

yang meletakkan kedudukan DPD seimbang dengan DPR dan Presiden dalam hal pembuatan undang-undang (*legislasi*).

4. Simpulan

Eksistensi DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terkait dengan fungsi legislasi dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi filosofis dan dari sisi yuridis, serta dapat dilihat dari hasil kinerja DPR dan DPD selama ini. Pola hubungan kerja antara DPR dan DPD belum berjalan dengan baik. Sistem *checks and balances* antar lembaga perwakilan dalam bidang legislasi ternyata selama ini tidak berjalan, padahal dengan adanya lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah diharapkan sistem *checks and balances* antar lembaga perwakilan (DPR dan DPD) mampu berjalan dengan baik. DPR dan DPD seringkali menemui kendala atau permasalahan dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Kendala atau Permasalahan yang dihadapi oleh keduanya sangat berbeda, dimana DPR menghadapi kendala yang berkaitan dengan institusi, sementara kendala atau masalah yang dihadapi DPD lebih kompleks yaitu kendala atau masalah yang berkaitan dengan konstitusi dan institusi.

Daftar Pustaka

- Assidiqie, J. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Bintan, R.S. 1987 *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Budiardjo, M. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Bentham, J. 1996. *An Introduction to The Principles of Morals and Legislation*. Burns, J.H. And Heart, H.L.A (ed) Clarendon Press. Oxford.
- Febrian. 2009. *Buku Panduan Tentang Proses Legislasi (DPR)* Jakarta : Sekretariat Jendral DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP).
- Gunawan, M. 2009. *Buku Pintar Calon Anggota Dan Anggota DPR, DPRD dan DPD*. Jakarta: Visi Media

- Ilham, Putri Noor dan Prihatmadja, Deny. 2008. *Kedudukan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta : FHUI
- Kartasasmita, G. 2009. Dewan Perwakilan Daerah dalam perspektif ketatanegaraan Indonesia. [Http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf](http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf). 15-11-2011, 16:23 WIB.
- Komisi Hukum Nasional, 2002. Ringkasan Eksekutif Penelitian Program legislasi. <http://www.komisihukum.go.id/files/penelitian/c.3.pdf> 29-12-2011, 09:44 WIB.
- Laksono, F. & Subarjo. 2006. *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Yogyakarta. UII Press.
- Laksono, HR.A. 2009. *Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Konstitusi, kajian.mpr.go.id/system/module/berita/.../1252506306_47-66.pdf 15-11-2011, 16:25 WIB
- Mahfud MD, 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES
- Manan, B. 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, Cetakan Pertama.
- Miles dan Huberman. 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI Press.
- Moleong, J.L. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Pusat Pengkajian Konstitusi Hukum Universitas Brawijaya kerjasama dengan DPD RI dan Universitas Brawijaya, 2009 tentang Konstruksi Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, diunduh pada halaman senatorindonesia.org/.../... 07-11-2011, 22:09 WIB.
- Ridwan. *Buku Panduan tentang Proses Legislasi (DPD)*, United Nations Development Programme (UNDP).
- Thaib, D. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty.
- Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen I-IV)
- Undang-undang No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah