

Suara dari Lampung

Editor : DR. Yuswanto, S.H., M.H.
H.S. Tisnanta, S.H., M.H.

Peran Ideal DPD RI

Dalam Sistem

Ketatanegaraan Indonesia

Anggota DPD Provinsi Lampung:

HI. KASMIR TRI PUTRA
HJ. HARYANTI SYAFRIN
A. BEN BELLA
K.H. SUJADI

ISBN: 978-979-16558-0-4



Suara dari Lampung
Peran Ideal DPD RI Dalam Sistem
Ketatanegaraan Indonesia

Suara dari Lampung:

Peran Ideal DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Editor:

Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

H.S. Tisnanta, S.H., M.H.

Diterbitkan Oleh

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG

Cetakan Pertama, Juli 2007

DAFTAR ISI

Pengantar Dekan Fakultas Hukum Unila	i
Pengantar Editor : DPD harus kuat Oleh : H.S. Tisnanta	iii

PENGUATAN PERAN DPD MELALUI AMANDEMEN

1. DPD dan Kiprahnya di Tingkat Nasional (Bekerja dengan Mandat Kewenangan Minimum) Oleh : Kashmir Tri Putra	1
2. Peran Ideal DPD RI : Menyoal Bicameralism Oleh : Hj. Haryanti Syafrin.....	6
3. Menuju Sistem Bikameral Sungguhan Oleh : A. Ben Bella.....	13

JALAN TERJAL MENUJU SISTEM BIKAMERAL

1. Sistem Bikameral : Menuju Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Oleh : Yuswanto.....	21
2. Sistem Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia Oleh : Armen Yasir	26
3. Sistem Bikameral: Menuju Optimalisasi Peran DPD Oleh : Ari Darmastuti.....	35
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) antara Kenyataan dan Kemauan Oleh : Hertanto	40
5. Otoritas dan Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Oleh : Agus Salim	46
6. Kedudukan DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 Oleh : Budiyo	52

Suara dari Lampung:

Peran Ideal DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

7. Peran DPD RI dalam Persoalan Tanah Oleh : F.X. Sumarja.....	58
8. Penguatan Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Oleh : Marlia Eka Putri A.T.	63
9. Memaksimalkan Functie DPD; Berharap pada Amandemen ? Oleh : Yusdianto.....	67
10. Eksistensi dan Wewenang DPD dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Oleh : Muhammad Akib.....	74
11. DPR Kita 'Emoh' DPD Oleh : Budi Kurniawan	80
12. Memperkuat Peran DPD, Memperkokoh Lembaga Perwakilan RI Oleh : Muhammad Syihabuddin.....	85
13. Memperkuat Peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Melalui Amandemen UUD 1945 Oleh : A. Irzal Fardiansyah.....	91
14. Redefinisi Aturan dan Peran DPD RI Oleh : Robi Cahyadi Kurniawan.....	95
15. Urgensi Revisi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Konstitusi Oleh : Agus Muhammad	100
16. Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Meningkatkan Hubungan antara Negara Melalui Perjanjian Internasional Oleh : Rudi Natamihardja	105
17. Memperkuat DPD RI, Memperkokoh Demokrasi DPD Sebagai Antitesa Oligarkisme Partai Politik Oleh : Arizka Warganegara & Simon Hutagalung.....	109
18. Sistem Bikameral; Menuju Optimalisasi Peran DPD Oleh : Zainudin Hasan.....	117
19. Negara tanpa Rakyat : Mungkinkah ? (Revitalisasi Pengorganisasian Suara Rakyat) Oleh : Fathoni	120
20. Optimalisasi Peran Dewan Perwakilan Daerah melalui Pengembangan Semangat Altruisme Oleh : Ade Arif Firmansyah dan Denny Sagita.....	123

**DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD):
ANTARA KENYATAAN DAN KEMAUAN**

Hertanto (Staf Pengajar FISIP Universitas Lampung)

Ada dua kontroversi politik yang berkembang saat ini terkait dengan (1) amandemen kelima UUD 1945, dan (2) penambahan wewenang atau penguatan peran fungsi DPD (merubah pasal 22D UUD 1945). Kontroversi pertama terkait dengan pro-kontra perlu tidaknya UUD 1945 diamandemen untuk yang kelima kalinya, bahkan ada pihak yang menuntut UUD 1945 dikembalikan sesuai dengan naskah aslinya. Kontroversi kedua terkait dengan pro-kontra terhadap perlu tidaknya penambahan wewenang atau penguatan tugas DPD sebagai bagian dari sistem dua kamar (*bicameral*) Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI).

Dua kontroversi politik itu sebenarnya satu koin dari dua sisi mata uang yang sama, kedua-duanya dalam satu paket amandemen UUD 1945. Kontroversi menjadi meluas bila dilihat dalam banyak perspektif (jadi bukan semata-mata persoalan politik dan hukum). Apakah amandemen penting? Apakah ini menjadi prioritas saat ini mengingat adanya tantangan kemiskinan, konflik komunal, dan separatisme? Apakah hanya cukup merubah pasal yang terkait dengan tugas dan wewenang DPD semata? Apa implikasi positif dan manfaatnya bagi kehidupan berbangsa dan bernegara?

Pihak yang menghendaki perubahan UUD 1945 bukan cuma sekedar pasal 22D yang menyangkut tugas dan kewenangan DPD saja, namun perubahan konstitusi harus menyeluruh karena perubahan yang telah dilakukan sampai empat kali hanya sekedar tambal sulam, tanpa filosofi yang tegas, tidak ada sistematika, mengacaukan asas ketatanegaraan, dan substansi pasal satu dengan lainnya saling bertabrakan. Ahli Peneliti Utama LIPI, Syamsuddin Haris (Kompas, 26 Juni 2006), menegaskan bahwa urgensi amandemen kembali konstitusi tak hanya terkait kebutuhan penguatan DPD, tetapi juga dalam rangka penyempurnaan sistem

pemerintahan dan rekonstruksi sistem perwakilan. Apabila format presidensialisme menjadi pilihan, maka sebagai konsekuensi logisnya, pertama, mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan parlemen (DPR dan DPD) harus lebih diperkuat, antara lain, melalui hak veto yang dimiliki Presiden dan hak veto serupa yang dimiliki secara bersama-sama oleh DPR dan DPD (melalui sidang MPR). Sesuai konstitusi (Pasal 20 Ayat 5), dewasa ini yang memiliki semacam "hak veto" dalam proses legislasi hanya DPR. Kedua, harus dibangun sistem parlemen dua kamar, DPR dan DPD, yang kekuasaannya bukan saja hampir setara, tetapi juga bisa saling kontrol satu sama lain. Itu artinya, suka atau tidak, DPD harus menjadi semacam "Senat" dengan fungsi legislasi jika kita hendak konsisten dengan pilihan atas sistem pemerintahan presidensial.

Sementara pihak yang tegas menolak perubahan konstitusi karena dianggap bahwa perubahan telah mengkhianati gagasan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dari para *the founding fathers* sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Sehingga tuntutan UUD 1945 harus dikembalikan sesuai dengan aslinya karena dikhawatirkan akan membahayakan NKRI. Trauma kegagalan demokrasi parlementer semasa pemerintahan Soekarno menjadi alasan kekhawatiran munculnya "oposisi" kuat dari DPD terhadap DPR. Peran oposisi yang sangat kuat dalam fungsi kontrol dinilai berbahaya karena selalu mengarah kepada upaya penggulingan pemerintah atau berkembangnya konflik politik horizontal (antar sesama lembaga legislatif) yang berlarut. Kekhawatiran yang muncul adalah akan terjadinya banyak benturan antara dua (2) kepentingan, sehingga tidak produktif, bertele-tele dalam membahas rencana undang-undang, serta kemungkinan saling menjegal. Karena itu, sistem perwakilan *bikameral* (dua kamar) ditolak karena dianggap berpotensi menghancurkan bangsa (Kompas, 4 Maret 2002).

Di tengah-tengah kompleksnya persoalan-persoalan bangsa yang belum banyak teratasi (kemiskinan, konflik komunal, dan separatisme), keinginan DPD RI untuk meningkatkan kapasitasnya melalui amandemen kelima UUD 1945 dianggap hanya sekedar kebutuhan elit semata. Manfaat dari perubahan itu lebih banyak hanya menguntungkan para elit DPD karena dengan meningkatnya kapasitas kelembagaannya berarti akan meningkat pula fasilitas dan insentif finansialnya.

Suara dari Lampung:

Peran Ideal DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Sebagaimana umumnya, ada juga pihak moderat yang mengusulkan bahwa perubahan konstitusi saat ini tidak prioritas tapi menunggu waktu yang tepat, misalnya setelah pemilu 2009. Alasan ini yang kemudian memunculkan fenomena pencabutan dukungan sebagian besar anggota DPR RI yang telah membubuhkan tanda tangan persetujuan amandemen. Aksi pencabutan dukungan ini dilakukan antara lain oleh para anggota Fraksi DPR yang pro pemerintahan kabinet Indonesia Bersatu, seperti Partai Demokrat, Partai Golkar, dan PPP. Sementara di pihak eksekutif, Presiden telah meminta kepada Dewan Pertimbangan Presiden (DPP) untuk melakukan kajian tentang perlu tidaknya konstitusi diamandemen lagi. Laporan kajian DPP ini sudah disampaikan kepada Presiden namun belum (mungkin tidak akan pernah) dipublikasikan.

Realitas Peran DPD Dan Prospek di Masa Mendatang.

Realitas DPD yang baru terbentuk sekitar tiga tahun menumbuhkan anggapan bahwa DPD secara kelembagaan dan terutama fungsinya, belum tersosialisasikan secara penuh seperti lembaga tinggi negara lain yang baru terbentuk sebagai hasil amandemen UUD 1945, misalnya mahkamah konstitusi (MK). Dalam suatu acara Temu Wicara, ketua MK bercerita bahwa anaknya disalahkan oleh gurunya saat menjawab pertanyaan salah satu lembaga tinggi negara adalah MK, justru gurunya menyebutkan jawaban yang benar adalah DPA (padahal DPA sudah dihapus). Ini menunjukkan lembaga-lembaga tinggi negara hasil amandemen UUD 1945 belum tersosialisasikan dengan baik.

Hal itu pun menimbulkan anggapan bahwa kinerja para anggota DPD belum teruji, kualitas para anggotanya belum nampak, dan belum semua anggota dikenal kiprahnya di masyarakat daerahnya masing-masing. Para anggota DPD dianggap tidak memiliki agenda rutin yang jelas bagi daerahnya, baik secara personal maupun kolektif (4 orang wakil setiap daerah). Mereka sering dianggap mencari popularitas sendiri-sendiri dan terlihat sibuk hanya bila ada kasus-kasus besar yang mencuat di daerah. Ada juga anggota DPD yang lebih sibuk dengan urusan-urusan organisasi massa (ormas) asalnya (Muhammadiyah, NU, dll). Indikasi ini semakin buruk dengan semakin banyaknya anggota DPD yang berusaha alih fungsi dengan mencalonkan diri pada pemilihan-pemilihan kepala daerah, baik sebagai gubernur, bupati, walikota,

atau wakilnya. Apapun alasannya, mereka dianggap tidak pernah serius menjadi anggota DPD sehingga terkesan hanya sekedar mencari jabatan yang lebih empuk.

Realitas lain, para anggota DPD belum mampu membangun komunikasi politik dan koordinasi secara berkala untuk meningkatkan kapasitasnya dengan para anggota DPR sederhana, DPRD, eksekutif, yudikatif, lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sosial budaya, serta konstituen di daerahnya. Sehingga setiap anggota DPD di provinsi belum mampu berperan sebagai wakil daerah yang menyerap secara efektif aspirasi dan persoalan-persoalan daerah.

Oleh karena itu, meski mendesak, kondisi bangsa saat ini tidak cukup realistis untuk melakukan amandemen kembali atas konstitusi dalam jangka pendek. Dalam rangka Pemilu 2009, pertama-tama yang mendesak adalah revisi menyeluruh atas UU bidang politik yang mencakup UU Pemilu, UU Pilpres, UU Partai Politik, UU Susduk, dan UU Pemerintahan Daerah. Revisi UU bidang politik tidak pernah menjanjikan perubahan secara mendasar. Namun, melalui revisi yang bersifat menyeluruh, terarah, konsisten, dan visioner, kecenderungan tambal sulam perundang-undangan bidang politik bisa dikurangi, peran dan fungsi DPD dapat lebih ditingkatkan. Prioritas DPD saat ini akan lebih realistis bila menggalakkan sosialisasi tugas pokok dan fungsinya sambil membangun jaringan seluas-luasnya guna meningkatkan kapasitas kewenangannya di masa mendatang. Hal ini pula yang di kemudian hari mengundang permasalahan, sebab tak banyak yang paham bahwa DPD adalah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem parlemen yang dianut oleh Indonesia pasca amandemen UUD 1945.

Ke depan DPD perlu memiliki kewenangan legislasi, *budgeting*, dan pengawasan; setidak-tidaknya sama-sama berhak mengusulkan undang-undang, berhak memutuskan, menyetujui atau menolak undang-undang, pejabat, dan perjanjian luar negeri. Walaupun tidak sama persis kekuasaannya dengan DPR, minimal harus "mendekati atau hampir sama". Jika dua badan yang terpisah, yang satu mewakili parpol dan satunya mewakili rakyat daerah berwenang mempertimbangkan dan memutuskan setiap rencana undang-undang sebelum diberlakukan, maka akan dapat diantisipasi bahaya penetapan undang-undang yang tergesa-gesa dan banyak alpa. Badan yang satu senantiasa dapat mengawasi

Suara dari Lampung:

Peran Ideal DPD RI dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

dan saling melengkapi badan yang lainnya. Kepentingan daerah-daerah tertinggal (dan daerah miskin seperti Lampung) yang memiliki perwakilan kuat di DPD akan dapat mengimbangi kepentingan parpol atau daerah maju yang mewakili jumlah penduduk besar dan mempunyai perwakilan besar di DPR. Ini merupakan mekanisme "pengawasan dan perimbangan pemerintahan" *Check and balances*". Melalui pembagian sebagian kekuasaan dari masing-masing badan perwakilan (DPR & DPD) dalam MPR kepada badan yang lainnya sebenarnya akan lebih menjamin integritas konstitusionalnya masing-masing. Hal itu untuk memastikan transisi Indonesia menjauhi kekuasaan otoriter (sebagai warisan turun-temurun) dan diarahkan kepada konsolidasi demokrasi.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam parlemen Indonesia terlepas dari kuat atau lemahnya fungsi yang diemban oleh DPD, telah mampu memberikan stimulasi positif bagi kemajuan demokrasi di Indonesia. Sehingga apapun kondisinya, secara prinsip DPD harus tetap dipertahankan dengan mendorong terjadinya penguatan terhadap lembaga tinggi tersebut, baik oleh internal DPD, anggota DPR, maupun masyarakat. Permasalahan bahwa DPD memiliki tugas dan wewenang yang terbatas adalah sebuah realitas politik, namun realitas tersebut tidak sebagai sesuatu yang bersifat baku, melainkan masih mungkin dapat dilakukan perubahan yang sesuai dengan napas demokrasi (Muradi, 2007).

Karena itu, guna meningkatkan kapasitas kelembagaan dan personalnya di masa mendatang, pertama, anggota DPD secara bersama perlu lebih menggalakkan sosialisasi tugas pokok dan fungsinya sambil membangun jaringan seluas-luasnya, dengan membangun dan mendirikan sekretariat bersama anggota DPD di tiap-tiap provinsi. Kedua, baik secara personal maupun kolektif, anggota DPD perlu memiliki tim ahli yang kapabel di daerahnya masing-masing untuk menyerap aspirasi dan menganalisis permasalahan daerah secara lebih akurat (bukan sekedar opini atau asumsi semata). Ketiga, melakukan komunikasi politik dan koordinasi secara berkala dengan para anggota DPR sederah, DPRD, pemerintah provinsi, kota dan kabupaten, lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sosial budaya, serta konstituen di daerahnya. Keempat, membangun *empathy* terhadap persoalan-persoalan masyarakat daerah, misalnya menggalang koalisi anti

korupsi, beasiswa pendidikan anak-anak miskin, dan investigasi terhadap potensi konflik komunal.

Akhirnya, semua tergantung kepada kemauan politik para anggota DPD untuk meningkatkan kapasitas dan posisi tawarnya, terutama bagi penguatan fungsi dan peran kelembagaannya sebagai salah satu kamar dalam sistem dua kamar parlemen Indonesia.[]

Bahan Bacaan

Clark, Muradi, 2007, "Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Rumah Aspirasi", Daily Blog, 16 Januari 2007.

Lijphart, Arend, 1995, "Sistem Pemerintahan Parlemeter dan Presidensial", Penyadur Ibrahim R, dkk, judul asli: *Parliamentary Versus Presidential Government*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Yayasan API, 2001, *Panduan Parlemen Indonesia*, Jakarta: Yayasan API.