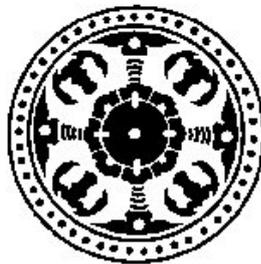


JURNAL HUKUM

**FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM SISTEM KETATANEGARAN
INDONESIA**



STEVANUS EVAN SETIO

NIM : 1090561028

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS UDAYANA**

DENPASAR

2013

FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM SISTEM KETATANEGARAN INDONESIA

Oleh :

Stevanus Evan Setio¹

Abstract

*The legislative institution representing the majority of the people and the government is responsible to him. In order to reform the structure of the legislative institution in Indonesia into two rooms (bicameral) consisting of the House of Representatives (Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)) and the Regional Representative Council (Dewan Perwakilan Daerah (DPD)). By the bicameral structure of the legislation process is expected to be held by double checking system that allow representation of the interests of all the people can be achieved relatively wider social base through. Legislation function, related to the authority determine, the rules that bind and restrict citizens to the legal norms. The Regional Representative Council (Dewan Perwakilan Daerah (DPD)) function, which is supposed to be a counterpart to the power of the House of Representatives (Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)), looks no more than “accessories” representation system in Indonesia, which is still thick with unicameral system. Bicameral representation system adopted in the composition of representative institutions Indonesia can be categorized as a soft bicameral system. With a power as given by the constitution of Indonesia, the Regional Representative Council (Dewan Perwakilan Daerah (DPD)) as a representation of the regional people’s institution do not yet get the goal at the purpose of this institution establishment. **Keyword:** The legislative institution, The Regional Representative Council (Dewan Perwakilan Daerah (DPD)), Legislation.*

¹ Mahasiswa S2 Hukum Pemerintahan pada Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar.

I. PENDAHULUAN

Pembentukan undang-undang, pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan (sosialisasi). Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama dilihat dari perspektif hukum positif, proses pembentukan undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar) kepada lembaga atau organ pembentuk undang-undang (*legislature*).

Badan legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu *legislate*, atau membuat undang-undang.² Badan tersebut mengutamakan unsur “berkumpul” untuk membicarakan masalah-masalah publik dan merundingkan, mengutamakan keterwakilan anggota-anggotanya. Maka bisa dipastikan bahwa badan tersebut merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat. Rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak”. Keputusan-keputusan yang diambil oleh badan tersebut, baik yang bersifat kebijakan maupun undang-undang mengikat seluruh masyarakat.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka lembaga legislatif menjadi lembaga yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Lembaga legislatif mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Dalam rangka mereformasi struktur lembaga legislatif di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan

² Miriam Budiardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hal. 315.

ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).³ DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjembatani kebijakan (*policy*), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (Pusat) di satu sisi dan Daerah di sisi lain.⁴

Dari kekuasaan-kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi kepada kamar kedua atau majelis tinggi Indonesia ini (DPD), kita dapat mengetahui kontribusi politik yang akan dibangun oleh lembaga DPD.⁵ Dalam bidang legislasi, fungsi DPD itu hanyalah sebagai co-legislator di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang tugas konstitusional DPR.

Dengan bertitik tolak pada masalah pembuatan undang-undang yang dilakukan oleh lembaga legislatif yang menganut sistem dua kamar (bikameral) dalam sistem perwakilan di Indonesia:

- 1) Apakah DPD menempatkan parlemen Indonesia pada *strong bicameralism* atau *weak bicameralism*?
- 2) Apakah DPD sebagai lembaga legislatif berperan sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislasi?

Teori sistem bikameral mengemukakan bahwa struktur lembaga perwakilan di dunia terdiri dari sistem satu kamar (*unicameralism*) dan sistem

³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 119.

⁴ M. Solly Lubis, 2008, *Hukum Tatanegara*, CV. Mandar Maju, Bandung, hal. 93.

⁵ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 25.

bicameral (*bicameralism*). Dalam kerangka teori ini hanya dikemukakan teori tentang sistem bikameral.

Teori ini dapat digunakan untuk menganalisis struktur lembaga perwakilan yang memiliki dua kamar atau lebih (multikameral), walaupun sebuah lembaga perwakilan terdiri lebih dari dua kamar, kewenangan untuk membentuk undang-undang hanya berada pada salah satu atau kedua kamar, atau jika semua kamar mempunyai kewenangan membentuk undang-undang, akan terdapat perbedaan kategori undang-undang.

Berdasarkan perbandingan kekuatan antara kedua kamarnya, **Giovanni Sartori** membagi sistem parlemen bikameral menjadi tiga jenis yaitu:

1. Sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya;
2. Sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan
3. *Perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan di antara kedua kamarnya betul-betul seimbang.⁶

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Philipus M. Hadjon, lebih menyukai istilah “pengkajian ilmu hukum” dari istilah Belanda *de beoefening van de rechtswetenschap* atau *het bedrijven van de rechtswetenschap* daripada penelitian hukum (*legal research*). Penelitian yang

⁶ Denny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta, hal. 300.

merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *research* yang sering juga diterjemahkan menjadi kata riset, padanannya dalam bahasa Belanda adalah *onderzoek* karena penelitian hukum memiliki pemaknaan empiris, apalagi jika dikaitkan dengan definisi *legal research* yang dicirikan sebagai empiris, rasional, dan abstraktif.⁷

Suatu penelitian normatif tentu harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian.⁸ Philipus M. Hadjon dengan mengutip pendapat Irving M. Copy Carl Cohen mengemukakan dalam menggunakan logika di bidang hukum, hendaklah selalu diingat 3 perbedaan pokok yang berkaitan dengan hakekat hukum (*the nature of laws*), sumber-sumber hukum (*resources of laws*) dan jenis-jenis hukum (*the kinds of laws*).⁹

Peter Mahmud Marzuki, mengemukakan pendapatnya mengenai pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁰ Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh kejelasan secara normatif dengan mengidentifikasi dan menganalisis faktor hukum yang menjadi kelemahan peranan DPD di Indonesia dalam fungsi legislasi.

Dalam penelitian ini untuk selanjutnya digunakan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konsep. Pendekatan-pendekatan ini digunakan untuk mengetahui kesesuaian antara aturan-aturan dan kenyataan-kenyataan yang terjadi.

⁷ Philipus M. Hadjon, 11-12 Juni 1997, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Pusat Penelitian Pengembangan Hukum, Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 6-7.

⁸ Johnny Ibrahim, 2010, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 302.

⁹ Irving M. Copy Carl Cohen, dalam Philipus M. Hadjon, 2009, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 23.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 93.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, penelitian ini lebih menitikberatkan pada pendekatan yuridis normatif di mana sumber utamanya adalah bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum baik peraturan perundang-undangan maupun bahan pustaka, yang berkaitan dengan DPD dan hasil penelitian yang terkait dengan pokok permasalahan, selanjutnya disusun secara sistematis. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa dalam rangka pengumpulan bahan hukum untuk penelitian ini, dilakukan dengan menggunakan metode studi kepustakaan sistematis. Studi kepustakaan sistematis khusus untuk undang-undang yang dilacak berdasarkan sumber yang berupa himpunan peraturan perundang-undangan yang ada.¹¹

Menurut Ronny Hanitjo Soemitro, bahwa inventarisasi hukum positif (langkah pertama) merupakan kegiatan pendahuluan yang bersifat dasar untuk penelitian-penelitian hukum positif tipe yang lain.¹² Teknik argumentasi tidak bisa dilepaskan dari teknik evaluasi karena penilaian harus didasarkan pada alasan-alasan yang bersifat penalaran hukum.¹³ Sedangkan sistematisasi yaitu mencari kaitan suatu konsep hukum antara peraturan perundang-undangan yang diteliti yang berkaitan dengan peranan DPD. Dengan demikian hasil tersebut diharapkan dapat memperoleh simpulan atas masalah yang diangkat dalam penelitian ini.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Indonesia adalah sebagai negara kepulauan. Dalam negara yang bercirikan Nusantara terdapat kepentingan yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah

¹¹ Philipus M. Hadjon, 1997, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika, No.6 Tahun IX, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 14.

¹² Ronny Hanitjo Soemitro, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 10.

¹³ Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana, 2008, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum*, Universitas Udayana, Denpasar, hal. 14-15.

yang lain. Oleh karena itu, dibutuhkan ada suatu wadah di tingkat pusat sebagai pemersatu dalam memperjuangkan kepentingan daerah.

Wadah tersebut nantinya dapat menjadi sarana yang dapat mengomunikasikan antara pusat dengan masing-masing daerah. Sehingga mampu menyelaraskan kepentingan pusat dengan kepentingan daerah-daerah. Dalam hal ini lahirnya kamar kedua yakni DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia sebagai hasil amandemen terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan sejak tahun 1999 sampai tahun 2002 lalu merupakan langkah yang tepat. Karena melalui DPD setiap daerah dapat secara bersama-sama memperjuangkan kepentingannya di tingkat pusat. Dengan demikian akan semakin memperkuat kesatuan di antara daerah-daerah dalam kerangka NKRI.

DPD dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. DPD dibentuk untuk menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara formal konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.¹⁴

Kamar kedua di Indonesia dinamakan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Anggota DPD dipilih setiap provinsi melalui pemilihan umum (Pasal 22C Ayat (1) UUD 1945), setiap lima tahun sekali (Pasal 22E, Ayat (1) UUD 1945). Jumlah anggota DPD dari setiap propinsi sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR (Pasal 22C Ayat (2) UUD 1945). Peserta

¹⁴ Robert Endi Jaweng, 2005, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Institute For Local Development (ILD), Jakarta, hal. 155.

pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan (Pasal 22E Ayat (4) UUD 1945).

Sedikit-banyak, pembagian ini juga terkait dengan makna formal yang diberikan konstitusi dan berbagai aturan penjabarannya yang mengartikan susunan DPD, yakni “terdiri atas wakil-wakil provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum”, dan kedudukannya adalah sebagai “lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara” di antara berbagai lembaga negara lainnya yang dikenal dalam struktur ketatanegaraan kita.¹⁵

Adapun kekuasaan dari DPD adalah dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan kekuasaan 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 (Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945) kepada DPR.

Namun demikian, kata “dapat” dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 menjadikan DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan RUU. Hal itu terjadi karena Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 21 UUD 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR “berhak” mengajukan RUU.

DPD 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 DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D Ayat

¹⁵ *Ibid.*, hal. 119.

(2) UUD 1945); DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan belanja negara, pajak pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D Ayat (3) UUD 1945).

Dengan frasa “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 itu, posisi DPD menjadi tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR yang ikut “pembahasan dan persetujuan bersama” dalam fungsi legislasi.¹⁶

Makna keberadaan DPD selalu terkait dengan keberadaan DPR, sebagaimana terlihat dalam hubungan kerja kedua lembaga negara tersebut di mana semua tugas dan wewenang DPD tidak selesai dalam dirinya, tetapi selalu menyambung dengan tugas dan wewenang DPR. Dalam hal legislasi, pengawasan dan pertimbangan, muara akhir dari segala tugas dan wewenang yang diproses dalam DPD ada di DPR. Selain keterkaitan organiknya sebagai sesama unsur pembentuk MPR, kaitan erat keduanya terlihat dalam hubungan kerja semacam itu.¹⁷

Pembentukan undang-undang merupakan kewenangan dari DPR yang dalam ketentuan Pasal 20 UUD 1945 disebutkan:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

¹⁶ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 257.

¹⁷ Robert Endi Jaweng, *Op.Cit.*, hal. 143.

Sistem ketatanegaraan yang diciptakan MPR dari hasil amandemen adalah kekuasaan yang menumpuk di DPR, tanpa ada kontrol yang memadai dari institusi-institusi lain atas hasil kerja DPR. Seharusnya, sistem kontrol pada DPR dapat diadakan oleh MPR. Namun, benturan kepentingan politik MPR, yang sebagian besar juga anggota DPR, mengakibatkan reformasi konstitusi telah direkayasa untuk menguntungkan sebesar-besarnya kekuasaan DPR.¹⁸

Melihat hubungan DPR, Presiden, dan DPD dalam fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, UUD 1945 tidak memberikan wewenang kepada DPD untuk mengubah dan menolak RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Tidak hanya itu, DPD pun tidak mempunyai wewenang untuk menunda pengesahan RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Satu-satunya kesempatan DPD untuk terlibat lebih intensif dalam pembahasan RUU, yaitu dengan adanya frasa “ikut membahas” yang terdapat dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945. Dibandingkan dengan wewenang DPR dan Presiden, frasa “ikut membahas” menunjukkan bahwa DPD merupakan pelengkap dalam fungsi legislasi. Dengan frasa “ikut membahas tersebut, peran DPD dalam fungsi legislasi untuk RUU tertentu lebih tepat disebut sebagai ko-pembahas karena pembahas utama tetap dilakukan oleh DPR dan Presiden.¹⁹

Keterlibatan DPD hanya terjadi pada proses awal. Pada tahap itu, fungsi legislasi berlangsung dalam proses yang dilakukan oleh DPR, Presiden, dan DPD. Namun ketika proses memasuki pembahasan lebih lanjut dan pengambilan persetujuan bersama, DPD tidak lagi terlibat karena proses legislasi kembali ke DPR dan Presiden sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945.

¹⁸ Denny Indrayana, *Op.Cit.*, hal. 317.

¹⁹ Saldi Isra, *Op.Cit.*, hal. 259.

Dengan demikian DPD yang diharapkan akan mampu untuk memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah walaupun perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena terlalu kecil peran yang diberikan oleh konstitusi.

Kehadiran DPD seharusnya memberikan solusi terhadap sistem politik yang sentralistik sepanjang lima dasawarsa terakhir. Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.²⁰

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.²¹ Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Terkait dengan itu, ada beberapa alasan yang dapat dikemukakan. Pertama, DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kedua, DPD hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Ketiga, DPD tidak mandiri dalam membentuk undang-undang, karena adanya frasa "ikut membahas rancangan undang-undang", menunjukkan bahwa DPR-lah yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR, artinya kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara

²⁰ Reni Dwi Purnomowati, *Op. Cit.*, hal. 5.

²¹ Fatmawati, 2010, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 33.

sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

Sistem perwakilan bikameral yang dianut dalam komposisi lembaga perwakilan Indonesia dapat dikategorikan sebagai sistem bikameral lunak. Fungsi DPD yang seharusnya menjadi kekuatan kamar penyeimbang bagi DPR, tidak lebih daripada aksesori sistem perwakilan di Indonesia yang masih kental dengan unikameral. Terbukti, DPD hanya diberi kewenangan amat terbatas. Kewenangan yang sangat terbatas itu dan dapat dikatakan menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen.²²

Jika DPR mempunyai kewenangan legislasi undang-undang, DPD hanya diberi kesempatan untuk dapat mengusulkan atau membahas beberapa jenis rancangan undang-undang tanpa ikut proses pengambilan keputusan. Kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPD di bidang legislasi, sehingga DPD hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR.

Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.²³ Dengan diberikan kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini, DPD sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam menyuarkan aspirasi kepentingannya belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini.

IV. PENUTUP

1. Simpulan

²² Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 70.

²³ Saldi Isra, *Loc.Cit.*

Sistem perwakilan bikameral yang dianut pada lembaga perwakilan Indonesia sebagai sistem bikameral lunak. Dengan kewenangan yang begitu terbatas, ketentuan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945 tidak dikatakan DPD mempunyai fungsi legislasi. Fungsi legislasi harus dilihat secara utuh yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya penegasan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tambah lagi, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit hanya menyebut DPR sebagai pemilik kekuasaan legislasi.

2. Saran

Sistem lembaga perwakilan di Indonesia ke depan sebaiknya mengarah kepada sistem lembaga perwakilan bikameral yang kuat (*strong bicameralism*), meski jangan juga sampai ke arah lembaga perwakilan bikameral yang sama kuat (*perfect bicameralism*).

Menjadi tidak bijak untuk menghadirkan sistem bikameral yang sama kuat ke dalam sistem berbangsa Indonesia, terlebih *perfect bicameralism* juga berpotensi mengarah kepada kebuntuan proses politik. Langkah untuk melakukan amandemen lanjutan atas UUD 1945 untuk mewujudkan lembaga perwakilan bikameral yang kuat, adalah salah satu agenda hukum-politik yang harus terus diadvokasi dan didesakkan.

Namun dengan perubahan konstitusi tentu bukan pekerjaan mudah. Banyak prosedur dan persyaratan konstitusional yang sulit untuk dilewati, terlebih dengan jumlah anggota DPD yang kurang dari sepertiga anggota MPR. Dengan komposisi demikian, penguatan DPD melalui reformasi konstitusi adalah langkah penting namun kurang strategis dan relatif akan memakan waktu yang lama.

DAFTAR BACAAN

Buku :

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Fatmawati, 2010, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M., 2009, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ibrahim, Johnny, 2010, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Indrayana, Denny, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Jaweng, Robert Endi, 2005, *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Institute For Local Development (ILD), Jakarta.
- Lubis, M. Solly, 2008, *Hukum Tatanegara*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

MD, Moh. Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana, 2008, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum*, Universitas Udayana, Denpasar.

Purnomowati, Reni Dwi, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soemitro, Ronny Hanitijo, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Artikel/Makalah/Jurnal Hukum/Majalah :

Hadjon, Philipus M., 1997, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Majalah Yuridika, No.6 Tahun IX, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

_____, 11-12 Juni 1997, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Pusat Penelitian Pengembangan Hukum, Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).