

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI
DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
BERDASARKAN UUD 1945 DAN UU NO. 27 TAHUN 2009**

SKRIPSI



Oleh :

DEDI CANDRA

No. Mahasiswa : 05.410.136

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2012

**PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI
DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA
BERDASARKAN UUD 1945 DAN UU NO. 27 TAHUN 2009**



Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta

البعث الاسلامي
Oleh:
الاسلام في

DEDI CANDRA

No. Mahasiswa : 05.410.136

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA**

2012

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UUD 1945 DAN UU NO. 27 TAHUN 2009



Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan ke muka
Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran pada Tanggal 5 Mei 2012.

Yogyakarta, 9 April 2012

الجامعة الإسلامية
الاستاذة الأندونيسية

Dosen Pembimbing I

(Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum)
NIP/NIK : 904100108

Dosen Pembimbing II

(Masnur Marzuki, SH., L.LM)
NIP/NIK : 084100101

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UUD 1945 DAN UU NO. 27 TAHUN 2009

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas
Akhir/Pendadaran pada tanggal 5 Juni 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 11 Juni 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum

2. Anggota : Drs. Agus Triyanta, MA., MH., Ph.D

3. Anggota : Dr. Muntoha, SH., MA

Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. Rusli Muhammad, SH., MH
NIP. 834.100.201

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirroman nirrohim

Yang bertandatangan di bawah ini, saya:

Nama : **DEDI CANDRA**

No. Mhs : **05.410.136**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul:

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA BERDASARKAN UUD 1945 DAN UU NO. 27 TAHUN 2009

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang di tunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda -tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 17/6/2012

,buat Pernyataan,



HALAMAN MOTTO

“Niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.”

(Al Mujadilah: 11)

“Keutaman orang yang berilmu dibandingkan dengan orang yang ahli ibadah, itu jauh lebih utama dengan perbandingan bulan purnama dimalam hari yang cahayanya jauh lebih terang dibandingkan dengan sekian banyak bintang yang ada dilangit”

(Al- Hadist)

*“Apa tanda orang berilmu bertanya dan belajar tidaklah jemu
Apa tanda orang berbangsa lihat kepada budi dan bahasa”*

(Gurindam dua belas ; Raja Ali Haji)

*“Tak ada yang tercipta di semesta ini sia-sia,
Manfaatkanlah setiapnya
dan percayalah,, siapa yang bersabar, dia akan beruntung”*

(Dedi Candra ; Penulis)



HALAMAN PERSEMBAHAN

**Tulisan ilmiah ini kami persembahkan untuk kedua
orang tua kami yang amat tersayang
Ayahanda H. Marzali dan Ibunda Hj. Suharni,
serta kedua saudaraku tercinta
Abang Sudianto dan Adinda Muhammad Iqbal**

**Setiap do'a yang terlafadzkan semoga menjadi berkah
dan tuntunan, dan semoga kita senantiasa berada dalam
lindungan-Nya
dan dalam keadaan sehat wal'afiat, Amin**



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis persembahkan kehadirat Allah SWT, yang telah memberikan limpahan rahmat, anugerah dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum dengan Judul :

“Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009”.

Berbekal pengetahuan yang masih serba kekurangan, penulis menyadari sepenuhnya bahwa tidaklah mudah untuk menyusun suatu bentuk karya tulis yang lengkap dan ilmiah. Pembaca yang baik dan budiman untuk itu kiranya memaklumi kekurangan-kekuangan serta kelemahan-kelemahan yang mungkin masih dapat ditemui dalam tulisan ini.

Penulis menyadari bahwa tanpa izin Allah SWT dan bantuan dari berbagai pihak berupa bimbingan, petunjuk, saran, dan keterangan-keterangan serta data yang diberikan secara tertulis maupun lisan, penulisan penyusunan hukum ini belumlah tentu berhasil. Ucapan rasa syukur untuk itu kepada Allah SWT penulis persembahkan dan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis haturkan kepada yang terhormat :

1. Aba dan Amaku yang tersayang, saudara-saudaraku tercinta Sudioanto, Muhammad Iqbal, kesabaran, cinta dan kasih sayang serta doa yang tulus kalian telah mengantarkan penulis untuk meraih apa yang telah penulis cita-citakan.
2. Seluruh keluarga yang ada di Riau dan Kepulauan Riau yang senantiasa memberi motivasi kepada penulis.
3. Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Bapak Prof. DR. Edy Suandi Hamid, M.Ec.
4. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bapak DR. Rusli Muhammad, SH.M.H
5. Ibuk Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum yang telah membimbing dengan sabar, rendah hati, dan bijaksana, penghargaan dan terimakasih penulis yang setulusnya.
6. Kanda Masnur Marzuki, SH., LL.M yang telah bersedia memberikan pandangan, pendapat dalam penulisan ini, tanpa bimbingan beliau penulis bukanlah apa-apa.
7. Kepada warga Asrama Putra Riau (ASPURA), LAMOTU INSTITUTE, LHS Lawfirm, Gerakan Anti Narkotika Nasional (GANNAS), Kaukus Muda Pekanbaru Indonesia, Ikatan Pelajar Riau Yogyakarta (IPR-Y), Iluni 68 Yogyakarta, Anak-anak KKN SL 17, Teman-temanku di KUHP FC, WR STREET dll.
8. Dan seluruh pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penulisan hukum ini, penulis ucapkan terima kasih.

Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini masih jauh dari kesempurnaan, karena keterbatasan kemampuan. Penulispun berharap masukan yang bersifat konstruktif untuk penyempurnaan tulisan ini. Semoga penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara.

Yogyakarta, 4 Juli 2012

Dedi Candra

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR BAGAN	xv
ABSR TAKSI	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka	11
E. Metode Penelitian	23

F. Sistematika Penulisan	25
BAB II TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, TEORI LEGISLASI, TEORI PERWAKILAN DAN DPD RI	28
A. Teori Demokrasi	28
B. Teori legislasi	39
1. Pengertian Legislasi	39
2. Kemajuan dalam Legislasi	41
3. Organ Legislasi	46
4. Legislasi : Suatu Proses	49
C. Teori Perwakilan	51
1. Pengantar Teori Perwakilan	51
2. Sistem Perwakilan	53
3. Macam-macam Lembaga Perwakilan	55
4. Hubungan Wakil dengan yang Diwakili	57
D. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia	58
 BAB III PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPD RI BERDASARKAN UUD 1945 DAN UU NO. 27 TAHUN 2009	 64
A. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD RI	64
B. Kendala dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD RI	81
 BAB IV PENUTUP	 90
A. Kesimpulan	90

B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA	93
LAMPIRAN	99

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Ketimpangan Kewenangan DPR-DPD	5
Tabel 2. Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD yang Telah Disampaikan ke DPR	70
Tabel 3. Usul Rancangan Undang-Undang dari DPD RI Tahun 2009-2014	70
Tabel 4. Jumlah Pegawai di Lingkungan Setjen DPD RI	83
Tabel 5. Jumlah Pegawai Menurut Pangkat/ Golongan	84
Tabel 6. Kendala Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD	85

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Alur Legislasi dalam Konstitusi Amerika Serikat	73
Bagan 2. Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Dari DPD	79

ABSTRAKSI

Penelitian ini berjudul : Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009. Penelitian ini dilatarbelakangi minimnya peran sebuah lembaga perwakilan rakyat yaitu DPD RI yang notabene secara politik memiliki konstituen yang mengakar karena dipilih langsung lewat sistem Pemilihan Umum dan tentunya memiliki legitimasi yang tinggi karena mewakili langsung daerah-daerah tertentu (provinsi) di Indonesia. Pertanyaan yang ingin dijawab dari penelitian ini yaitu sejauh mana fungsi legislasi yang mampu diberikan oleh DPD RI ini dalam rangka menjalankan mekanisme “check and balances” antara peran legislasi DPR-DPD, dan kendala-kendala yang dihadapi DPD RI dalam rangka menjalankan fungsi legislasinya tersebut. Penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu data-data yang diperoleh melalui pengumpulan data-data langsung dari instansi DPD RI dan tentunya juga didukung oleh data-data berupa buku, makalah/jurnal, undang-undang yang terkait serta tulisan-tulisan para ahli telah menemukan sebuah gambaran umum mengenai konsep pembuatan sebuah undang-undang (legislasi) yang secara garis besar tanpa melibatkan dan memberikan peranan yang layak bagi DPD RI yang merupakan sebuah lembaga perwakilan rakyat dan dipilih langsung melalui mekanisme Pemilihan Umum lima tahunan dan menelan biaya serta akomodasi yang besar bagi anggota dan tenaga teknis lainnya yang membantu peranan anggota DPD tersebut, namun sangat disayangkan sampai hari ini DPD tidak terlalu di berikan kewenangan optimal dan dimanfaatkan keberadaannya. Memang sebuah potret buram didalam kerangka ketatanegaraan di Republik ini dimana aspek politis terlalu memilki peran yang besar dan tidak ada kompromi terhadap terobosan yang lahir dari semangat penciptaan sebuah produk hukum yang berkualitas dan mampu merepresentasikan tingkat kebutuhan dan kepentingan masyarakat kekinian. Sehingga sampai saat ini setelah amandemen ke-empat UUD 1945 dan lahirnya UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak mampu memberikan dampak yang cukup signifikan bagi DPD RI dalam menjalankan fungsi legislasinya guna menciptakan mekanisme “check and balances” dalam parlemen Indonesia.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Politik ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang cukup berarti sejak reformasi dan digulingkannya kekuasaan Soeharto. Perubahan yang sangat besar dirasakan antara lain dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Amandemen UUD 1945 membawa berbagai perubahan signifikan, khususnya dalam hal lembaga-lembaga negara, dimana telah kita ketahui bersama setelah amandemen keempat UUD 1945 maka lahirlah sebuah lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang mengisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 dengan jumlah anggota 128 orang yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Pada awal pembentukannya, masih banyak tantangan yang dihadapi oleh DPD. Tantangan tersebut mulai dari wewenangnya yang dianggap jauh dari memadai untuk menjadi kamar kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga

jauh dari memadai. Tantangan-tantangan tersebut timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kepada lembaga baru ini.¹

Keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili daerah di parlemen nasional, sesungguhnya sudah terpikirkan dan dapat dilacak sejak sebelum masa kemerdekaan. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).

Gagasan-gagasan akan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen, pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia, UUD 1945, dengan konsep “utusan daerah” di dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang bersanding dengan “utusan golongan” dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 UUD 1945, yang menyatakan bahwa “MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Dalam periode konstitusi berikutnya, UUD Republik Indonesia Serikat (RIS), gagasan tersebut diwujudkan dalam bentuk Senat Republik Indonesia Serikat yang mewakili negara bagian dan bekerja bersisian dengan DPR RIS.²

Lahirnya DPD saat ini merupakan perjuangan panjang dari amandemen ketiga UUD 1945 yang bermula sejak tahun 1999 sampai tahun 2002 oleh

¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah, diakses pada 11 Februari 2012 jam 10.00

² *Ibid*

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Awalnya diharapkan akan dapat menciptakan prinsip *check and balances* di parlemen dimana posisinya setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal legislasi.

Legitimasi konstitusional keberadaan DPD tertuang pada Pasal 2 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Dengan demikian legitimasi atas keberadaan DPD sangat kuat, sebab keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Selanjutnya, dalam pasal 22 D dinyatakan, DPD memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, pemekaran daerah, penggabungan daerah, sumber alam daerah dan keuangan daerah. Dengan demikian, legitimasi konstitusional DPD sebagai lembaga politik yang mewakili kepentingan daerah berada dalam posisi yang setara dengan DPR dalam proses-proses legislasi perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan RI.

Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia berlaku dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR yang mewakili konstituensi secara nasional dan DPD yang mewakili kepentingan daerah dan lokal. Dua sistem perwakilan kepentingan yang demikian dinamakan dengan istilah *bicameralism*.³

³ Janpatar Simamora, *Problematika Fungsi Legislasi DPD*, tags: bikameral, *checks and balances*, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, DPD, DPR, dprd, fungsi legislasi, fungsi penganggaran, fungsi pengawasan, legislatif, parpol, Partai Keadilan Sejahtera, PKS, sistem, sistem perwakilan, UU Susduk, UUD 1945 dalam <http://syukriy.wordpress.com/2009/09/08/problematika-fungsi-legislasi-dpd/>. Diakses pada 19 Februari 2012 Jam 18.50

Berbicara tentang sistem bikameral yang dianut di Indonesia saat ini, merujuk dari teori Lijphart⁴ sistem parlemen Indonesia digolongkan sebagai *medium-strength bicameralism* dengan bangunan *asimetris* dan *incongruent*. Bangun asimetris dalam hal ini nampak bahwa DPD mempunyai kekuasaan yang subordinat dari kamar pertama/majelis rendah. Sesuai Pasal 22D ayat (1), bahwa DPD hanya mempunyai fungsi untuk mengajukan rancangan undang-undang selama itu 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 pusat dan daerah. Selain itu, dapat ikut membahas dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22D ayat (1) ditambah dengan pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945). Dalam kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945, DPD tidak menggenggam hak veto dalam masalah legislasi, tetapi dia masih mempunyai hak mengusulkan RUU. Sesungguhnya, para anggota DPD memiliki legitimasi demokrasi yang kuat karena dipilih secara langsung melalui pemilu setiap lima tahun (Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945). Dikatakan mempunyai konstruksi *incongruent* karena kamar pertama berbeda dengan kamar kedua. Kamar pertama merupakan perwakilan politik sementara DPD merupakan perwakilan teritorial.

⁴ Arend Lijphart, *Pattern of Democracy-Government Forms and Performance*, Yale University London, 1999, hlm. 323

Berikut ini akan penulis gambarkan dalam bentuk tabel model ketimpangan kewenangan antara DPR-DPD menurut UUD 1945 dalam konsep bikameral di Indonesia.⁵

Tabel 1. Ketimpangan Kewenangan DPR-DPD

Pasal dalam UUD 1945	Dimensi Ketimpangan	DPR	DPD
Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga	Jumlah anggota di parlemen	Lebih besar 3 kali jumlah anggota DPD, dan masing-masing provinsi berbeda jumlah anggota yang diwakilkan	Jumlahnya hanya 1/3 dari jumlah anggota DPR, dan masing-masing provinsi mengirimkan jumlah anggota yang sama
Pasal 3 ayat (3) jo Pasal 7A Perubahan Ketiga	Kewenangan dalam urusan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya	Kewenangan diberikan kepada DPR	Kewenangan tidak diberikan kepada DPD
Pasal 7C Perubahan Ketiga	Ketentuan larangan Presiden untuk membekukan lembaga	Terdapat larangan	Tidak ada larangan tentang hal tersebut
Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) Perubahan Ketiga	Pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian internasional	Dilibatkan dalam pengambilan keputusan	Tidak dilibatkan
Pasal 14 ayat (2) Perubahan Pertama	Pemberian abolisi dan amnesti	Dilibatkan dalam pengambilan keputusan	Tidak dilibatkan
Pasal 23F Perubahan Keempat	Rekomendasi pengisian jabatan BPK	Dilibatkan dalam pengambilan keputusan	Tidak dilibatkan
Pasal 22D Perubahan Ketiga	Peran dalam pembentukan perundang-undangan (Peran legislasi)	Memiliki peran yang signifikan	Tidak mempunyai peran yang signifikan dalam proses pembentukan perundang-undangan karena hanya dapat ikut membahas suatu RUU

⁵ UUD Republik Indonesia 1945, Perubahan I sampai IV.

		Memiliki peran yang signifikan	Terbatas sebagai pengusul pembentukan undang-undang tertentu saja
--	--	--------------------------------	---

Prinsip bikameral sendiri berasal dari dua model, yaitu Inggris yang menggunakan model *westminster*-nya dimana yang diwakilkan adalah orang-orang yang terpilih (bangsawan atau golongan orang tertentu) dan Amerika Serikat yang menggunakan model prinsip keterwakilan wilayah didalam negara itu.⁶

Dua model ini lahir dari situasi politik yang berbeda. Model *westminster* lahir karena evolusi sistem pemerintahan di Inggris selama berabad-abad. Sehingga pada suatu saat tradisi feodal yang dimoderenkan membuat para bangsawan dikelompokkan dalam kamar sendiri dalam parlemen. Maka anggota kamar kedua biasanya berasal dari penunjukan, bukan pemilihan. Negara-negara lainpun yang umumnya bekas jajahan Inggris (misalnya Kanada), kemudian mengikuti model ini. Karena sifat feodalistiknya ini, keberadaan *house of lord* di Inggris sendiri mulai dipertanyakan dan sudah ada kampanye agar anggota *house of lord* dipilih oleh rakyat. Disisi lainnya, model Amerika Serikat lahir karena kebutuhan mengelola secara ekonomi dan politik wilayah yang begitu besar dan masyarakat yang plural dalam suatu negara. Oleh sebab itulah, model kedua ini

⁶ Saldi Isra, *Fungsi Legislasi DPD dalam Penguatan Aspirasi Daerah[1]*, dalam http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=84:fungsi-legislasi-dpd-dalam-penguatan-aspirasi-daerah&catid=23:makalah&Itemid=11. Di unggah pada Feb. 17, 2012

menjadi terlihat lebih dekat dengan konsep negara federal. Meski sebenarnya masalah fakta geopolitik mestinya dipisahkan dengan disain bentuk negara.⁷

Sistem perwakilan yang dianut Indonesia tersebut merupakan sistem khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, dan tantangan bangsa dan negara Indonesia, dimana DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat, sedangkan DPD merupakan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah/wilayah.⁸

Ada beberapa pertimbangan mengapa Indonesia mengadopsi sistem *bicameralism* yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di pulau Jawa, serta sejarah Indonesia yang menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan memiliki basis materiil yang sangat kuat yaitu dengan adanya *pluralism* daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.⁹

Pertimbangan lain yang sejalan menyatakan mengapa Indonesia tepat dalam hal mengadopsi sistem *bicameralism* yaitu:¹⁰

1. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan, dimana hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak

⁷ *Ibid*

⁸ Janpatar Simamora, *Problematika ... Op. Cit.*

⁹ Ramlan Surbakti, Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan, dalam Maruto MD dan Amwari WMK (edit), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, 2002, hlm. 33

¹⁰ Bagir Manan, dalam web Saldi Isra, *Fungsi Legislasi ... Op. Cit.*

- diperlukan utusan golongan, karena utusan golongan telah terwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
 4. Sistem dua kamar akan lebih produktif, dimana segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang ini.

Kehadiran DPD membuat sistem politik Indonesia menjadi lengkap.

Dalam sistem politik di Indonesia ada dua macam bentuk keterwakilan. Keterwakilan rakyat melalui partai politik (parpol) yang menjelma menjadi DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Walaupun legitimasi DPD sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, diatur dalam UUD 1945 dan UU No 27 Tahun 2009, namun kewenangannya justru sangat minim. Inilah yang menjadi problematika kewenangan DPD. Dari sisi fungsi, tugas, dan kewenangan, seperti terungkap pada UUD 1945 Pasal 22D, tampak bahwa DPD hanya menjadi “*subordinat*” dari DPR.

Lemahnya fungsi, tugas, dan kewenangan DPD membawa akibat pada hubungan DPR dan DPD yang semakin lama terlihat semakin tidak harmonis. Setelah DPR dituding tidak pernah melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan dalam perubahan Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 12 Tahun 2008, DPD kembali merasa dilemahkan dengan posisinya yang disejajarkan dengan fraksi, komisi, dan alat kelengkapan DPR dalam penyusunan Prolegnas.

Sebenarnya dalam parlemen sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) kedua kamar diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR (sebagai Majelis Rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai Majelis Tinggi). Majelis tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya atau menolak seluruhnya RUU yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau Majelis Rendah mempunyai hak amandemen, Majelis Tinggi tidak mempunyai hak amandemen.¹¹

Sebenarnya, kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah merupakan salah satu upaya perwujudan sistem bikameral demi menciptakan prinsip *checks and balances* di parlemen. Karena itu pula konsep bikameral tersebut sering dibahasakan sebagai “*weak bicameral*” atau “*soft bicameral*”. Istilah ini muncul karena DPD mempunyai wewenang yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan.¹²

Dalam konstitusi ditentukan bahwa DPD hanya dapat mengajukan RUU, ikut membahas RUU dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dengan catatan bahwa kewenangan tersebut hanya terbatas pada undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah (Pasal 22D UUD).

Namun kesemua wewenang tersebut dilakukan sebelum pembahasan oleh DPR. Artinya, keputusan mengenai undang-undang sepenuhnya ada di tangan DPR dan pemerintah. Dengan begitu, pertanyaannya adalah betulkah Indonesia saat ini menerapkan bikameral lemah atau ‘*weak bicameralism*’ atau ‘*soft*

¹¹ Janpatar Simamora, *Problematika ... Op. Cit.*

¹² *Ibid*

bicameralism”? Yang terlupakan dalam argumen ini adalah bahwa konsep bikameral sendiri sebenarnya tidak diterapkan.

Pernyataan yang terdengar melawan arus ini didasarkan pada premis bahwa konsep bikameral lahir justru untuk mendorong adanya *checks and balances* di dalam lembaga perwakilan. Kata kunci dalam konteks parlemen bikameral (dan dalam politik secara umum) adalah ‘kompetisi’.¹³

Perlu ada ‘kompetisi’ antara dewan tinggi dan dewan rendah untuk memunculkan kondisi saling mengontrol yang menimbulkan keseimbangan politik (*checks and balances*) di dalam parlemen itu sendiri. Dan memang, kebutuhan akan adanya dua dewan dalam satu lembaga perwakilan adalah untuk mewakili konstituensi yang berbeda sehingga terjadi proses deliberasi yang lebih baik. Karena itu pula, biasanya wewenangnya dibuat sedemikian rupa sehingga ada kelebihan dan kekurangan yang didisain berbeda di antara keduanya. Dengan begitu, dapat terjadi proses yang membatasi kewenangan yang berlebihan dari suatu lembaga politik.

Dengan mendasarkan pada uraian permasalahan atau latar belakang masalah yang sudah dituangkan di atas maka penulis bermaksud mengajukan penelitian dengan judul:

Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Berdasarkan UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009

¹³ *Ibid*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penulis tertarik untuk merumuskan suatu masalah berupa:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009?
2. Apa saja kendala-kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk pengaturan yuridis terhadap fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009 dan kendala-kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam melaksanakan fungsi legislasinya yang telah diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009 tersebut.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Legislasi

Secara normatif, Pasal 1 angka 1 UU No. 10 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah menjadi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan batasan pengertian tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai: “ ... proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan,

pengundangan, dan penyebarluasan”. Berdasarkan batasan pengertian ini dapat diketengahkan bahwa kebijakan formulasi peraturan perundang-undangan adalah salah satu bagian saja dari pembentukan peraturan perundang-undangan.

Eksistensi hukum (peraturan perundang-undangan) adalah untuk kehidupan bersama manusia. Andai kata hukum dikaitkan dengan hal-hal lain, namun ia pada akhirnya akan selalu terkait dengan kehidupan bersama manusia tersebut. Dengan demikian, secara singkat dapat dikatakan bahwa hukum itu berfungsi untuk melayani dan sekaligus mengatur kehidupan bersama manusia (masyarakat).

Sejatinya, sarana untuk mengatur kehidupan bersama manusia (masyarakat) itu tidak hanya dimonopoli oleh hukum saja. Hal ini dapat dibaca dari pendapat Satjipto Rahardjo sebagai berikut: “Apabila manusia dan kehidupan bermasyarakat yang didahulukan, maka tidak penting untuk menjadikan hukum sebagai satu-satunya sarana mengatur masyarakat”. Sebab, acapkali ditemukan bukti bahwa hukum yang dimaksudkan sebagai sarana mengatur masyarakat tersebut “... juga menyimpan potensi kriminogen”. Oleh karena bukan satu-satunya sarana untuk mengatur masyarakat, maka “di lain pihak, terdapat cara-cara nonhukum, seperti kontrol sosial informal, yang sering menunjukkan prestasi lebih baik dari pada yang ditunjukkan oleh hukum”.¹⁴

Dalam kaitannya fungsionalisasi hukum dalam kehidupan manusia tersebut, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu

¹⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, UKI Press, Jakarta, 2006, hlm. 90-91

proses panjang dan melibatkan berbagai aktifitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Secara garis besar proses itu terdiri atas pembentukan hukum (*legislasi/law-making process*) dan penegakan hukum (*law enforcement*). Pembentukan hukum merupakan awal dari sekaligus proses pengaturan masyarakat tersebut. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara dunia sosial dengan dunia hukum.¹⁵

Berdasarkan pandangan Satjipto Rahardjo tersebut dapat diketengahkan bahwa proses pembentukan hukum (*legislasi*) merupakan proses yang relatif sangat penting sebagaimana relatif pentingnya melihat proses implementasi dan *enforcement* dari hukum itu sendiri. Sebab, proses-proses yang terjadi dalam pembentukan hukum bagaimanapun juga akan ikut mempengaruhi proses implementasi dan penegakan hukumnya. Kekeliruan dalam proses pembentukan hukum bisa berakibat fatal, sebab dari proses pembentukan hukum yang keliru tersebut bisa melahirkan produk hukum yang bersifat kriminogen dalam pergaulan bersama masyarakat.¹⁶

T. Koopmans menyatakan bahwa fungsi pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) untuk saat ini semakin terasa penting dan sangat diperlukan. Hal ini dikarenakan dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingstaat*) tujuan utama legislasi bukan sekedar menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 175-176

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 146

dalam masyarakat, namun tujuannya lebih luas dari itu yaitu untuk menciptakan modifikasi dalam kehidupan masyarakat.¹⁷

Pandangan Koopmans tersebut menunjuk pada perbedaan ciri umum dari peraturan perundang-undangan (hukum modern) abad ke-19 dan abad ke-20. Hukum modern abad ke-19 pada umumnya merupakan ciri dari peraturan perundang-undangan negara hukum liberal yang bersifat kodifikasi, sementara ciri peraturan perundang-undangan abad ke-20 lebih sebagai peraturan perundang-undangan negara kesejahteraan sosial yang bersifat modifikasi.¹⁸ Barang tentu untuk abad sekarang ini ciri peraturan perundang-undangan yang bersifat modifikasi masih menjadi bagian yang cukup penting dari tujuan pembentukan hukum.

2. Teori Perwakilan

Di setiap negara dan setiap pemerintahan yang modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu sekaligus muaranya. Rakyatlah titik sentralnya, dan rakyat di suatu negara adalah pemegang kedaulatan. Manakala kata kedaulatan itu diartikan sebagai “kekuasaan yang tertinggi yang menentukan segala kekuasaan yang ada, atau sering diucapkan orang rakyatlah sumber kekuasaan itu., maka pertanyaan yang muncul adalah kapan kekuasaan yang tertinggi itu dapat dilihat dan bagaimana caranya rakyat melaksanakan kekuasaan tersebut.

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (2), Proses dan Teknik Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 2

¹⁸ I.C. Van der Vlies, *Buku Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2005, hlm. 9-10

Jawaban atas pertanyaan tersebut hanya dapat diberikan setelah mengetahui hubungan orang seorang dengan masyarakat. Kalau kita mencoba untuk melihat kembali pada masa yang lalu, dan memperhatikan sekarang ini tentang hal tersebut, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah tidak mungkin rakyat memerintah dirinya. Pada masyarakat yang bagaimanapun sifatnya, mulai yang sederhana sampai yang modern, akan terdapat dua pihak, yaitu pihak yang memerintah dan yang diperintah, pihak pertama yang memerintah selalu berjumlah kecil, dan yang berjumlah banyak adalah pihak yang diperintah.

Saat ini, dan pada masa yang akan datang, seperti juga pada masa yang lalu, sekelompok kecil orang tersebut adalah mereka yang mempunyai kelebihan dibandingkan dengan banyak orang. Kelebihan itu pada dewasa ini, mungkin karena faktor pendidikan, dimana mereka itu mempunyai pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan banyak orang atau karena faktor pekerjaan, dimana mereka itu mempunyai pekerjaan yang lebih baik dibandingkan dengan banyak orang¹⁹

Dalam proses bernegara sekelompok kecil tersebut adalah wakil-wakil rakyat yang dalam perjalanannya menjadi lembaga perwakilan seperti yang dikenal seperti sekarang ini. Namun timbulnya lembaga perwakilan ini atau dengan sebutan yang bermacam-macam seperti parlemen, legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat atau apapun sebutannya , ternyata lahirnya bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal, seperti dikatakan oleh A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul *The Evolution of*

¹⁹ David N Olson, *The Lagislative Process, A Comparative Aproach*, Harper & Raw Publication, New York, 1980, p. 99.

Parliament yang menyatakan “ *Representation was not the off spring of democratic theory, but an incident of the feudal system*”²⁰

Di negara-negara barat sampai pada pertengahan abad ke 14, rakyat tidak lebih dari obyek penguasa yang absolut. Sejalan dengan perjuangan manusia untuk diakui sebagai manusia yang mempunyai hak, yang pada awalnya banyak dipengaruhi pemikiran John Locke, pembentukan suatu badan perwakilan semakin menjadi kenyataan. Pada awalnya penentuan siapa yang akan duduk di lembaga perwakilan tersebut dilakukan dengan cara pengangkatan. Sejarah telah mencatat bahwa awalnya, *House of Commons* yang sering dianggap sebagai parlemen pertama di dunia (Inggris) anggotanya diangkat bukan dipilih.²¹

Dengan semakin berhasilnya perjuangan untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, maka pada akhirnya rakyat tidak lagi dianggap sebagai obyek penguasa, tetapi sudah diakui sebagai subyek dalam proses bernegara. Pengakuan rakyat sebagai pemegang kedaulatan kemudian ditempatkan dalam konstitusi.

Walaupun diakui secara konstitusional bahwa rakyatlah yang berdaulat, tetapi sekaligus disadari bahwa rakyat tidak mungkin melaksanakan sendiri kedaulatannya, seperti dikatakan oleh Mohammad Hatta : “Kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat di atas dasar permusyawaratan”.²² Ketidakmampuan rakyat melaksanakan sendiri kedaulatannya tidak hanya karena jumlahnya yang relatif banyak dan tersebar di

²⁰ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987, hlm. 79.

²¹Ivor Jennings, *Parliament*, Second edition, Cambridge University Press, London, 1969, hlm.19.

²² Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1980, hlm.11

wilayah yang relatif cukup luas, juga karena tingkat kehidupan yang semakin kompleks.²³

Kehidupan yang semakin kompleks itu melahirkan spesialisasi yang pada gilirannya menuju profesionalisme. Akibatnya orang tidak akan lagi mampu mengerjakan beberapa jenis pekerjaan yang sifatnya berbeda pada waktu yang relatif sama. Orang sudah terbiasa berpendapat, urusan-urusan yang ia pandang bukan bidangnya akan diserahkan pada orang lain untuk mengerjakannya. Demikian pula dalam masalah kenegaraan, rakyat akan menyerahkannya pada ahlinya.²⁴

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan ataupun karena penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakili (rakyat). Ada beberapa teori yang membahas tentang hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini, antara lain :²⁵

a. Teori Mandat

Menurut teori ini, wakil dianggap duduk dalam lembaga perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Ajaran ini muncul di Perancis pada masa revolusi dan dipelopori oleh Jean Jaques Rosseau dan diperkuat oleh Petion.²⁶ Sesuai dengan perkembangan zaman, maka teori mandat inipun menyesuaikan diri

²³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim , *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Jakarta, 1997, hlm. 132.

²⁴ Hanna Fenichel Pettkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, California 1980, hlm.169

²⁵ Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Konstruksi Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang, 2009, hlm. 24

²⁶ Bintan R. Saragih, *Op.Cit.*, hlm. 82.

dengan kebutuhan zaman. Teori mandat ini dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok pendapat:

1) Mandat Imperatif

Menurut ajaran mandat imperatif ini, wakil dalam bertindak di lembaga perwakilan sesuai dengan instruksi yang diberikan oleh yang diwakilinya. Wakil tidak boleh bertindak di luar instruksi tersebut dan apabila ada hal-hal baru yang tidak terdapat dalam instruksi tersebut, maka wakil harus mendapat instruksi baru. Kalau setiap kali ada masalah baru, ini berarti menghambat tugas perwakilan tersebut, maka lahirlah teori mandat baru.

2) Mandat Bebas

Teori ini dipelopori antara lain oleh Abbe Sieyès di Perancis dan Black Stone di Inggris. Teori ini berpendapat bahwa wakil dapat bertindak tanpa tergantung dari instruksi yang diwakilinya. Menurut teori ini, wakil adalah orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya, sehingga wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya atau atas nama rakyat.

3) Mandat Representatif

Dalam teori ini wakil dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen) . Rakyat memilih dan memberikan mandat kepada lembaga perwakilan, sehingga wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya, apalagi

pertanggungjawabannya, lembaga perwakilan inilah yang bertanggung jawab kepada yang diwakili (rakyat.)

b. Teori Organ

Ajaran ini lahir di Perancis sebagai rasa ketidakpuasan terhadap ajaran teori mandat. Para sarjana mencari dan membuat ajaran/teori baru dalam hal hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya. Teori organ diungkapkan oleh Von Gierke (Jerman), yang menyatakan bahwa negara merupakan suatu organisme yang memiliki alat-alat kelengkapannya seperti: eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu menjalani fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dengan yang lainnya saling berkepentingan.

Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang Undang Dasar.

c. Teori Sosiologi

Ajaran ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap benar-benar ahli bidang kenegaraan dan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu

tercermin dari lapisan masyarakat yang ada. Yang membahas teori ini dipelopori oleh Rieker.

d. Teori Hukum Objektif

Leon Duguit menyatakan bahwa hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat dapat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen. Keinginan untuk kelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar dari hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut.

3. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI)

Semangat awal dan alasan kenapa DPD didirikan adalah untuk penyalur aspirasi di daerah, sebab DPR relatif tidak mampu menjalankan fungsinya karena kepentingan Parpol kental. Sehingga hampir bisa dipastikan tidak akan pernah mungkin sama kerja DPD dengan DPR, terkait dengan budget, kontrol dan legislasi, karena roh kedua lembaga ini tentu ditiupkan tujuan didirikan sangat berbeda. Namun setidaknya tentu kerja DPD adalah memperjuangkan aspirasi di daerah yang mereka wakili, akan menjadi persoalan ketika tidak didukung oleh

aturan secara konstitusi yang mengatur hubungan antara DPD dengan perangkat di daerah.

Kelahiran DPD dalam desain bangunan ketatanegaraan Indonesia sesungguhnya tidak hanya merapikan kelembagaan wakil daerah, namun terlebih kepada kebutuhan perlunya wadah yang mensinergikan aspirasi lokal dengan kebijakan pembangunan nasional. Dengan begitu kepentingan dan aspirasi lokal dapat terintegrasi dan selaras dengan kebijakan pusat.

Secara umum kelahiran DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia antara lain dimaksudkan untuk, antara lain:²⁷

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
- b. Meningkatkan agresi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah.
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Menurut Sri Sumantri setidaknya ada dua hal yang mendasari gagasan pembentukan DPD RI, antara lain:²⁸

- a. Adanya tuntutan demokratisasi, yaitu rakyatlah yang menentukan secara langsung wakil-wakilnya di parlemen. Dengan begitu keterwakilan daerah yang sebelumnya ditunjuk oleh pemerintah dalam komposisi MPR diserahkan mandatnya kepada rakyat agar proses demokratisasi dapat terwujud secara egaliter.
- b. Munculnya tuntutan pelaksanaan otonomi daerah dalam kaitannya dengan pemenuhan kesejahteraan masyarakat daerah. Diharapkan keberadaan DPD dapat menunjang upaya menyejahterakan masyarakat daerah sehingga upaya-upaya separatisme dapat dihindari.

²⁷ Tim Penyusun PAH II DPD RI, *Buku Catatan Tahunan Kinerja Komite II DPD RI Tahun 2009-2010*, Jakarta, 2010, hlm. 9

²⁸ Sri Sumantri Martosoewigno, *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, makalah dalam acara Focus Group Discussion tanggal 24 Maret 2003 di Yogyakarta

Berbagai mandat dan kewenangan konstitusional yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah saat ini seringkali dinilai lemah dan kurang efektif dalam proses politik di parlemen. Hal ini dikarenakan secara konstitusional memang peran yang diberikan tidak sesuai dengan yang diharapkan dalam mengimbangi peran kamar yang lain (Dewan Perwakilan Rakyat).

Sejalan dengan semangat dari Amandemen UUD 1945, yang menghendaki adanya keterwakilan kepentingan daerah dalam proses politik di lembaga legislatif maupun dalam perumusan kebijakan pemerintah dan pembangunan oleh pemerintah. Tanpa adanya struktur yang dapat menjawab tantangan-tantangan yang dihadapi sekarang, DPD akan menghadapi berbagai hambatan dalam memperjuangkan kepentingan daerah-daerah yang diwakili dan melaksanakan berbagai fungsi yang harus dilaksanakan.

Sebagai sebuah lembaga perwakilan daerah, DPD masih mengalami sejumlah hambatan, antara lain terjadinya *miskonsepsi* dalam menerapkan konsep bikameral sebagai landasan DPD. Selama ini dikemukakan bahwa wewenang terbatas yang dimiliki DPD merupakan implementasi dari konsep *weak bicameralism*. Namun, konsep bikameral sendiri diterapkan di Indonesia karena DPD tidak mempunyai wewenang legislatif yang utuh dan MPR bukan mekanisme pertemuan DPR dan DPD untuk melengkapi fungsi-fungsi kedua dewan tersebut.²⁹

²⁹ *Ibid*, hlm. 4-5

Apapun, hambatan dan resistensi klasik tersebut seharusnya tidak mengurangi semangat untuk menegaskan perlunya penyempurnaan UUD 1945, pasca empat amandemen sekalipun. Dalam konteks ini penguatan dan revitalisasi aturan konstitusi bagi DPD amat penting untuk didukung, khususnya untuk menciptakan sistem bikameral yang efektif.

Kala ini model parlemen Indonesia jauh dari kejelasan. Disebut bikameral tidak tepat, karena keanggotaan MPR bukan terdiri atas DPR dan DPD sebagai institusi, namun hanya anggota-anggota DPD dan DPR. Bahkan Jimly Asshiddiqie menegaskan parlemen Indonesia mempunyai tiga kamar (trikameral):³⁰ MPR, DPR dan DPD; dengan DPR mempunyai *power* yang jauh lebih besar dibandingkan dua kamar yang lain (*DPR heavy*). Sekali lagi, DPD akan tetap mendorong amandemen kelima bukan berarti untuk mengimbangi *power* DPR.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Adapun obyek penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Subjek Penelitian

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar 14-18 Juli 2003

Organ kelengkapan DPD RI baik itu anggota DPD RI maupun pegawai dan staf ahli yang terlibat dalam pelaksanaan tugas legislasi DPD RI.

3. Sumber Data

a. Data Primer, yaitu data yang didapat melalui wawancara dengan subjek penelitian.

b. Data sekunder

Data yang digunakan untuk membahas skripsi ini, yang meliputi

1) Bahan hukum primer, antara lain terdiri dari:

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2) Bahan hukum sekunder

a) Buku yang terkait dan/atau relevan dengan tema skripsi.

b) Pendapat para ahli.

c) Karya tulis.

d) Literatur-literatur lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data yang dikumpulkan dengan cara:

- a. Studi pustaka; yaitu studi yang dimaksudkan untuk mengumpulkan atau memahami data-data sekunder dengan berpijak pada berbagai literatur, dokumen yang berkaitan dengan objek penelitian.
- b. Wawancara; yakni dengan mengajukan pertanyaan kepada narasumber baik secara bebas maupun terpimpin.

5. Pendekatan yang Digunakan

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu metode pendekatan dimana proses penyelidikannya meninjau dan membahas obyek dengan menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis, kemudian disesuaikan dengan tema skripsi.

6. Analisis Data

Data yang diperoleh diolah dengan metode diskriptif kualitatif, yaitu dinyatakan oleh sumber, baik secara lisan maupun tulisan yang dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan dan data yang diperoleh untuk tercapainya kesimpulan tertentu sehingga diperoleh hasil yang signifikan dan ilmiah.

F. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini akan diuraikan dengan sistematika yang terdiri dari 4 (empat) bab. Adapun penguraian mengenai ke-empat bab tersebut adalah sebagai berikut : Bab Pendahuluan menjelaskan latar belakang masalah, rumusan masalah, arti penting dan tujuan penelitian yang dilakukan, tinjauan pustaka yang

digunakan, metode penelitian yang digunakan serta bagaimana sistematika penulisan.

Didalam bab kedua akan membahas tentang teori-teori mengenai demokrasi, mulai dari pengertian demokrasi oleh berbagai pihak dan para ahli, bentuk-bentuk demokrasi dari waktu ke waktu dan peranan demokrasi. Bab ini juga membahas mengenai teori legislasi, mulai dari pengertian legislasi, arti penting sebuah legislasi, kemajuan dalam legislasi yang terjadi pada berbagai negara dalam kurun waktu ke waktu, sampai kepada organ yang berperan dalam legislasi tersebut dan terakhir proses yang terjadi dalam pembentukan hukum (legislasi) tersebut. Dalam bab ini juga diterangkan mengenai perwakilan, mengenai pengertian perwakilan dari para pihak dan para ahli, diterangkan juga tentang fungsi lembaga perwakilan tersebut, sistem perwakilan yang ada saat ini, macam-macam lembaga perwakilan yang ada, serta hubungan yang terjadi antara si wakil dan yang diwakili dalam teori perwakilan. Terakhir yang menjadi topik pembahasan dalam bab ini adalah mengenai kelembagaan DPD RI.

Bab ketiga akan membahas mengenai pelaksanaan fungsi legislasi DPD RI berdasarkan UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009. Pembahasan akan di fokuskan kepada komparasi antara fakta idealita dan realita yang berkembang pada saat ini. Dalam hal ini peneliti akan mengupas mengenai lemahnya peranan DPD RI dalam menjalankan fungsi legislasinya serta kendala-kendala yang dihadapi DPD RI dalam menjalankan fungsi legislasinya itu.

Bab keempat sekaligus bab penutup, apa yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya akan dipaparkan menjadi suatu kesimpulan bagaimana sebuah institusi DPD RI yang secara legitimasi diatur dalam UUD 1945 dan UU negara lainnya dapat menjalankan fungsinya secara tepat guna menjalankan mekanisme *check and balances*. Saran-saran peneliti juga akan dipaparkan dalam bab ini. Saran-saran ini akan berisikan tentang bagaimana peran DPD RI dapat dimaksimalkan dengan mengubah aturan-aturan yang saat ini masih “mengebiri” peran DPD RI.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TEORI DEMOKRASI, TEORI LEGISLASI, TEORI
PERWAKILAN DAN DPD RI**

A. Teori Demokrasi

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* yang artinya pemerintahan. Dimana gagasan tentang teori ini bersumber dari seorang filosof abad 19 yang bernama JJ. Rousseau.³¹

Dalam sejarahnya konsep demokrasi ini terbentuk sebagai pengganti ajaran Kedaulatan Tuhan (Teokrasi) yang diselewengkan di Eropa pada Abad 19. Selain itu juga karena kemenangan negara sekutu dari negara axis pada perang dunia ke dua (1945), dan disusul kemudian dengan keruntuhan Uni Soviet yang berlandaskan paham Komunisme di akhir abad 20, maka paham Demokrasi yang dianut oleh negara-negara Eropah Barat dan Amerika Utara menjadi paham yang mendominasi tata kehidupan umat manusia di dunia dewasa ini.³²

Menurut para ahli, demokrasi bisa dimaknai dengan:

1. Sidney Hook³³

Demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

³¹ http://weare8i.blogspot.com/2009/06/teori-demokrasi_10.html, di akses pada 22 Februari 2012, jam 20.00

³² *Ibid*

³³ <http://pkbh.uad.ac.id/demokrasi-vs-kedaulatan-tuhan>, diakses pada 22 Februari 2012, jam 20.30

2. Phillippe C. Schmitter dan Terry Lynn³⁴

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai pertanggungjawaban atas tindakan-tindakannya di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang terpilih.

3. Afan Gafar

- a. Demokrasi secara normatif adalah demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh negara.
- b. Demokrasi secara empirik adalah demokrasi yang diwujudkan dalam dunia politik praktis.³⁵

4. Menurut CF. Strong

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dimana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.³⁶

Dari berbagai pengertian yang dapat disampaikan diatas, masih terdapat ambiguitas pengertian demokrasi yang terlihat baik dari sisi teoretikalnya maupun dari sisi praktikalnya. Secara teoretik setidaknya-tidaknya ada dua pandangan klasik tentang demokrasi, yaitu: (1) teori demokrasi individualise liberal, dan (2) teori demokrasi sosialis. Inti dari teori individualisme liberal yang dipraktekkan oleh

³⁴ *Ibid*

³⁵ <http://edukasi-pelajar.blogspot.com>, diakses pada 22 Februari 2012, jam 21.00

³⁶ <http://www.sulasno.co.cc>, diakses pada 22 Februari 2012, jam 22.00

negara Amerika Serikat dan negara-negara dikawasan Eropa Barat, yang pada perkembangannya banyak diikuti oleh negara-negara baru lainnya, adalah kebebasan individu merupakan nilai utama yang harus dilindungi oleh pemerintah.

Teori ini bermula dari pandangan bahwa hak kepemilikan pribadi harus dilindungi oleh negara. Pandangan ini kemudian dikembangkan menjadi teori demokrasi politik yang menekankan keharusan negara untuk menjamin kebebasan sipil dan hak-hak politik secara sama bagi setiap orang. Oleh karenanya, negara tidak boleh mencampuri kegiatan seperti ekonomi, sosial, dan pribadi. Negara baru boleh ikut campur tangan terhadap hal-hal tersebut dalam rangka melindungi hak dan kegiatan individu karena diganggu pihak lain.³⁷

Teori sosialis, yang sebagian dikembangkan guna menanggapi kegagalan teori sebelumnya, menekankan nilai-nilai persamaan sosial dan ekonomi serta kooperasi sosial. Kritik kaum sosialis adalah bahwa nilai-nilai individualis-liberal tentang kebebasan dan demokrasi politik adalah omong kosong atau formalitas belaka manakala materi yang dimiliki antara satu individu dengan individu lainnya sangat berbeda atau terdistribusikan secara sangat timpang sehingga sebagian orang menggantungkan hidupnya kepada orang lain. Sebagai tandingannya teori sosialis mengemukakan pentingnya sentralisasi kekuasaan negara dalam mengatur kepentingan sosial atau kepentingan bersama dalam bentuk kepentingan kelas maupun solidaritas manusia sebagai motivasi bertindak.

³⁷ Carol C. Gould, *Rethinking Democracy Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Tiara Wacan Yogya, Yogyakarta, 1993, hlm. 4

Teori-teori demokrasi klasik tersebut sekarang ini telah banyak direvisi. Muncul pendekatan pluralis (pendekatan empiris-minimalis)³⁸ dalam teori demokrasi yang dikemukakan oleh Schumpeter dan Dahl, kontraktarianisme Rawls, dan libertarianisme Nozick, dapat dipandang sebagai modifikasi dan revisi atas kekurangan teori demokrasi individualisme liberal. Joseph Schumpeter melalui pendekatan empiris-minimalis menyebutkan bahwa demokrasi merupakan pengaturan kelembagaan untuk mencapai keputusan-keputusan politik dimana individu-individu melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam memperoleh suara rakyat.

Pendekatan pluralis berbeda dengan individualisme liberal dalam memandang politik sebagai gelanggang bagi bertarungnya kepentingan-kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat, bukannya sebagai perwakilan dari pilihan-pilihan individu, yang masing-masing mengejar kepentingan-kepentingan yang berbeda. Menurut teori pluralis, demokrasi adalah sistem yang fungsional untuk mencapai titik keseimbangan diantara kelompok-kelompok bersaing melalui mekanisme pemilihan periodik. Prosedur pemilu dipahami sebagai kompetisi antar elit untuk memperebutkan kekuasaan politik dengan menghimpun dukungan berbagai kelompok atau membentuk koalisi daripada mengekspresikan kehendak rakyat.³⁹

Teori kontraktarian yang dikemukakan John Rawls merupakan pengembangan teori individualisme liberal yang tidak hanya mementingkan

³⁸ Suyatno, *Menjelajah Demokrasi*, Liebe Book Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 39

³⁹ Carol C. Gould. *Op. Cit.* hlm. 8

kebebasan politik, melainkan juga persamaan ekonomi didalam konteks keadilan distributif. Seperti halnya individualisme liberal, Rawls mengusulkan persamaan kebebasan dasar meliputi kebebasan sipil dan hak-hak politik. Untuk membangun prinsip-prinsip keadilannya, Rawls menggunakan model prosedur kontrak yang didasarkan pada rasionalitas. Kelebihan teori Rawls dibandingkan pluralisme adalah konsepsinya tentang perlunya diperbaiki ketimpangan sosial dan ekonomi. Menurut Gould, teori Rawls ini dapat disebut sebagai liberalisme kesejahteraan (*welfare liberalism*).⁴⁰

Teori dari Robert Nozick lebih tepat disebut sebagai fundamentalisme liberitarian. Nozick memisahkan negara yang berfungsi minimalis untuk melindungi kebebasan individu dari berbagai kelompok masyarakat yang ada di dalamnya. Seluruh anggota dalam masyarakat tersebut harus bebas menentukan tatanan sosial atau jalan hidup apa yang disetujuinya.⁴¹

Sementara itu, demokrasi sosialis tradisional juga telah direvisi secara meyakinkan melalui beberapa pendekatan seperti sosialisme demokratis dan teori aksi komunikatif (deliberatif) yang diajukan oleh Jurgen Habermas. Di samping itu beberapa teoretisi politik, seperti C.B. Macpherson dan Carole Pateman, berusaha secara tegas mempertemukan nilai-nilai tradisi individualisme liberal dan sosialis,⁴² yang kemudian melahirkan pemikiran gagasan tentang demokrasi partisipatoris yang berkembang pada dekade 1960-1970an.

Menurut Macpherson, model demokrasi partisipatoris ini merupakan gagasan yang pertama kali dikembangkan oleh kalangan aktifis gerakan

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 9

⁴¹ *Ibid*, hlm. 11

⁴² Selanjutnya dapat dilihat dalam Carol C. Gould, *Op. Cit*, hlm. 7-16

mahasiswa Kiri Baru (*New Left*) yang berideologikan Neo-Marxis. Dalam perkembangannya, gagasan ini menjadi wacana alternatif demokratisasi di seluruh dunia. Dalam bidang hukum, gagasan ini mendorong lahirnya gerakan *Critical Legal Studies*.⁴³

Dari paparan di atas menunjukkan kebenaran kata Larry Diamond bahwa bentuk ideal demokrasi tidak akan mampu dipenuhi sekalipun oleh negara demokrasi liberal.⁴⁴ Demikian juga menurut Carol C. Gould demokrasi nyaris tidak dapat dipraktekkan secara sempurna. Di negara Barat yang dianggap sebagai kampiun demokrasi, persoalan utama yang muncul adalah gagalnya masyarakat demokrasi tersebut lebih-lebih pada masyarakat sosialis Timur yang dianggap tidak berpahamkan demokrasi dalam memberikan kebebasan individu yang penuh di satu pihak dan persamaan serta kooperasi sosial di pihak yang lain.

Di samping itu, masyarakat demokrasi Barat tidak sepenuhnya demokratis, dalam arti tidak dimungkinkannya partisipasi politik yang efektif oleh kelompok-kelompok miskin, kaum minoritas, bahkan mayoritas kelompok pekerja.⁴⁵ Oleh karena tidak mungkin nya demokrasi diterapkan secara sempurna oleh setiap negara, maka dalam kajian Jean Baechler demokrasi itu tidak saja mengandung kebijakan-kebijakan, namun didalam nya juga dapat terbesit adanya kecurangan

⁴³ C.B. Macpherson, *The Life and Time of Liberal Democracy*, Oxford University Press, p. 93. Lihat dalam Aidul Fitriaciada Azhari (2005), *Menemukan Demokrasi*, Muhammadiyah University Press, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 1997, hlm. 47-48

⁴⁴ Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*. Diterjemahkan Tim IRE Yogyakarta, IRE Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 19

⁴⁵ Carol C. Gould, *Op. Cit.* hlm. 249-250

(korupsi) dalam demokrasi. Tipe-tipe utama kecurangan dalam demokrasi tersebut meliputi kecurangan politis, kecurangan ideologis, dan kecurangan moral.⁴⁶

Adanya krisis terhadap demokrasi individualisme liberal (yang kemudian populer dengan istilah demokrasi liberal/perwakilan/elektoral) mengarahkan para ahli dan ilmuwan untuk terus berupaya mencari gagasan baru sebagai alternatif demokrasi agar lebih bermakna. Di samping munculnya teori demokrasi partisipatif, kemudian muncul gagasan demokrasi yang terkenal dengan sebutan demokrasi deliberatif. Nama Jurgen Habermas patut disebut disini sebagai penggagas dari teori demokrasi deliberatif.⁴⁷

Sementara itu dalam perspektif teori politik modern dikenal adanya dua macam teori demokrasi, yaitu teori demokrasi elitis (*elitist democracy*) dan teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*). Teori demokrasi elitis merupakan sebuah bentuk bangunan baru dan pengembangan lebih lanjut dari teori elit dalam kaitannya dengan demokrasi.⁴⁸ Untuk memahami teori demokrasi elitis ini, patut kiranya jika diketengahkan lebih dahulu tentang pokok-pokok konsepsi dari teori elit. Menurut para *elite theorists*:

1. Kekuasaan politik, seperti halnya barang-barang sosial lainnya didistribusikan dengan tidak merata.

⁴⁶ Jean Baechler, *Democracy An Analytical Survey*. Terjemahan Bern Hidayat (2001), *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 246

⁴⁷ Gagasan demokrasi deliberatif tidak bermaksud menyingkirkan model demokrasi formal, namun hendak menjawab krisis demokrasi formal-liberal. Jika demokrasi liberal berupaya memperkuat “demokrasi representative” melalui institusi-institusi perwakilan dan prosedur elektoral, maka demokrasi deliberatif berupaya mengembangkan “demokrasi inklusif” yang membuka akses partisipasi warga masyarakat. Lihat Sutoro Eko, *Krisis Demokrasi Elektoral*, dalam jurnal *Mandatory, Krisis Demokrasi Liberal*. IRE, Yogyakarta, 2004, hlm. 56-60. Uraian yang cukup luas tentang demokrasi deliberatif ini dapat dibaca diantaranya: Jurgen Habermas, *Paradigms of Law*, In Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.), *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company, Ashgate Publishing Limited, Burlington, 2003 p. 275-288

⁴⁸ SP. Varma, *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Yohanes Kristiarto SL (dkk) (2007), *Teori Politik Modern*. Raja Garfindo Persada, Jakarta, 1975, hlm. 210

2. Pada hakekatnya, orang hanya dikelompokkan dalam dua kelompok yaitu mereka yang memiliki kekuasaan politik penting dan mereka yang tidak memilikinya.
3. Secara internal, elit bersifat homogeni, bersatu dan memiliki kesadaran kelompok. Elit itu bukan merupakan kumpulan individu-individu yang saling terpisah, atau sekedar merupakan penjumlahan orang-orang saja. Tetapi sebaliknya, individu-individu yang ada dalam kelompok itu saling mengenal dengan baik, memiliki latar belakang yang mirip, dan memiliki nilai-nilai, kesetiaan, dan kepentingan yang sama. Untuk itu ada yang mengatakan kelompok elit itu memiliki “Tiga K”, yaitu kesadaran, keutuhan, dan kebulatan tujuan kelompok.
4. Elit itu mengatur sendiri kelangsungan hidupnya, dan keanggotaannya berasal dari suatu lapisan masyarakat yang sangat terbatas (*exclusive*). Pemimpin-pemimpin selalu memilih sendiri penggantinya dari kalangan istimewa yang hanya terdiri dari beberapa orang.
5. Kelompok elit itu pada hakekatnya bersifat otonom, kebal akan gugatan dari siapapun diluar kelompoknya mengenai keputusan-keputusan yang dibuat. Semua persoalan politik penting diselesaikan menurut kepentingan atau tindakan kelompok.⁴⁹

Kerangka konseptual dari teori elit tersebut selanjutnya dikembangkan oleh para teoretisi demokrasi elitis. Menurut pandangan teoretisi demokrasi elitis, suatu masyarakat itu dibentuk oleh “kekuatan-kekuatan yang tidak bebas dan impersonal”. Karl Mannheim, salah satu teoretisi demokrasi elitis, menyatakan bahwa pembentukan kebijakan sebenarnya ada di tangan para elit, namun hal ini bukan berarti bahwa masyarakat tersebut tidak demokratis, selama masih ada ketercukupan bagi masyarakat untuk mengganti para pemimpin mereka atau untuk memaksanya mengambil keputusan-keputusan atas dasar kepentingan masyarakat banyak.

⁴⁹ Uraian lebih lanjut tentang teori elit ini disamping dapat dibaca pada SP. Varma, juga dapat dilihat pada Robert D. Putnam, *Introduction, In The Comparative Study of Political Elites*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York, 1976, hlm. 76-94 Lihat juga Haryanto, *Kekuasaan Elit, Suatu Bahasan Pengantar*. Program Pasca Sarjana (S2) Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005, hlm. 30-31

Mannheim yang membenarkan Pareto salah satu teoretisi elit menekankan bahwa kekuasaan politik selalu dijalankan oleh minoritas (elite). Ia juga membenarkan Roberto Michels dan menegaskan dalam pengembangan hukum selalu cenderung menuju kepada pemerintah oligarkis (*iron law of oligarchy/* hukum besi oligarki).⁵⁰

Demikian juga Harold Lasswell, teoretisi demokrasi elitis berikutnya, menekankan adanya fungsi-fungsi manipulatif dan kemampuan para elit.⁵¹ Joseph Schumpeter menegaskan bahwa peran masyarakat bukan untuk memutuskan masalah-masalah politik dan memilih wakil-wakil yang akan melaksanakan keputusan-keputusan tersebut, namun peran mereka lebih pada untuk memilih orang-orang yang akan membuat keputusan-keputusan yang diperuntukan bagi mereka.⁵²

Teori demokrasi partisipatif yang muncul kemudian adalah sebuah bentuk penolakan terhadap asumsi yang dibuat oleh “kekuatan-kekuatan yang tidak bebas dan impersonal”. Teori demokrasi partisipatif justru menekankan bahwa perkembangan diri individu sebagai kriteria utama untuk mengevaluasi karakter negara dan masyarakat. Dalam hal ini John Dewey menyatakan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan fokus perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik.

⁵⁰ Alfred de Gracia, Roberto Michels, *First Lectures in Political Sociology*, University of Minnesota, 1949, p. 142, sebagaimana dikutip SP. Varma, Op. Cit. hlm. 205

⁵¹ SP. Varma, *Op. Cit.* hlm. 210-218

⁵² Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York, 1952, hlm. 269, sebagaimana dikutip S.P.Varma, Op. Cit. hlm. 211-212

Sementara itu Peter Bachrach percaya bahwa partisipasi aktif dalam arti yang luas dari individu dalam berbagai keputusan disuatu komunitas merupakan faktor utama dalam mengembangkan kemampuan rakyat. Suatu perubahan dari demokrasi yang ada saat ini kepada demokrasi partisipasi akan memerlukan:

1. Perubahan kesadaran rakyat, yang tadinya memandang diri mereka sebagai penerima pasif atas segala sesuatu yang diberikan oleh kekuasaan menjadi agen-agen perubahan sosial yang aktif melalui bentuk partisipasi yang positif dalam proses pengambilan keputusan oleh negara.
2. Pengurangan secara besar-besaran segala ketimpangan yang ada.⁵³ Paling tidak ada dua tahapan utama yang ditekankan dalam demokrasi, yaitu :
 - a. *Agenda setting*.
Agenda setting adalah suatu tahap untuk menentukan dan memilih masalah apa saja yang hendak dibahas dan diputuskan.
 - b. *Deciding the Outcome*
Deciding the Outcome yaitu tahap pengambilan keputusan, yang kesemuanya menempatkan *demos/populus* dalam posisi yang sentral.

Dari sekian teori dan gagasan demokrasi tersebut tampaknya selalu terdapat penekanan yang sama bahwa sesungguhnya yang berkuasa dan titik sentral dalam demokrasi adalah rakyat (*demos/populous*). Dalam kaitan ini Robert A. Dahl mengatakan bahwa “*The demos must have the exclusive opportunity to decide how matters are to be placed on the agenda of matters that are to be decided by means of the democratic process*”.⁵⁴

Dengan *demos/populus* merupakan titik sentral dari demokrasi, lalu E. Barker menuturkan bahwa demokrasi itu tidak lain adalah “pemerintahan rakyat”, yang kemudian diartikan sebagai “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Dalam hal ini R.M. Mac Iver menyebutnya dengan “*Democracy is a form of government that is never completely achieved. Democracy grows into its*

⁵³ SP. Varma, *Ibid*, hlm. 218-223

⁵⁴ Afar Gafar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 6

being”. Dengan demikian, basis kekuasaan dan wewenang tertinggi (kedaulatan) berada di tangan rakyat. Artinya, dalam demokrasi secara defenitif rakyatlah yang memiliki kedaulatan yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.⁵⁵

Jika posisi rakyat adalah titik sentralnya, maka menurut M.C. Burkens, et. al. demokrasi memerlukan 6 (enam) syarat minimum sebagaimana yang telah disebutkan di atas, yang dua diantaranya adalah “dihormatinya hak-hak kaum minoritas” dan adanya “keterbukaan”. Tampilnya asas dihormatinya hak-hak kaum minoritas ini terkait dengan asas pengambilan keputusan dalam ketatanegaraan di Belanda yaitu asas mayoritas. Adapun asas keterbukaan merupakan *condition sine qua non* bagi demokrasi, sekaligus merupakan pelaksanaan dari asas demokrasi.⁵⁶

Keterbukaan baik “*openheid*” maupun “*openbaarheid*”⁵⁷ sangat penting artinya bagi pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan demokratis.⁵⁸ Dalam hal ini sekitar tahun 1960-1970an Carol Pateman memunculkan konsep “demokrasi partisipai”.⁵⁹

⁵⁵ Fatkhurohman, *Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, Widya Yuridika, Vol. 10 No. 2, 2002, hlm. 46-47

⁵⁶ M.C. Burkens et. al., *Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle in Samenwerking met het Netherlands Instituut voor Sociaal en Economisch Recht, NISER, 1990, hlm. 77

⁵⁷ Openheid adalah sikap mental berupa kesediaan untuk member informasi dan kesediaan untuk menerima pendapat pihak lain, sedangkan openbaarheid menunjukkan pada suatu keadaan. Dalam Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, In-TRANS Publishing, Malang, 2008, hlm. 72

⁵⁸ P. De Haan et. al., *Bertuursrecht in Sociale Rechtsstaat*, deel 2 Bertuurshandelingen en Waarborgen, Kluwer, Deventer, 1986, hlm. 122, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, *Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah*, makalah dalam Seminar Hukum Nasional “Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society)”, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999, hlm. 4

⁵⁹ P.W.C. Akkersman et. al., *Algemene Begrippen van Stratsrecht*, deel I. W.E.J. Tjeenk, Zwolle, 1985, p. 161, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, *Ibid*, hlm. 6

Dalam konsep “demokrasi partisipasi” rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissingrecht*) dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan (*besluitvermingproces*).⁶⁰ Dalam hal ini John Ferejohn menyatakan bahwa “*Democracy embodies at least two core values: equality and self government. Equality is the idea that everyone has an equal right to participate in making the public decisions that can coerce or bind us*”.⁶¹

Sementara itu Marc Buhlmann et. al. menyatakan bahwa hal yang paling fundamental dari demokrasi adalah adanya persamaan/kesetaraan (*equality*), kebebasan (*freedom*), dan pengawasan (*control*). Lebih lanjut ia menyatakan sebagai berikut:

“We define control, equality, and freedom as the three fundamental and necessary conditions of democracy. These three principles are mutually necessary and, at the same time, there are tensions and interdependencies among them. Neither freedom without equality nor equality without freedom is possible. Control can guarantee these two principles, but has to be shaped by the norms of freedom and equality. In other words: the three principles are complementary..... a simultaneous maximizations of all three principles is neither possible nor desirable. A high quality of democracy does not stem from increasing control but from an optimal balance between the three principles”.⁶²

B. Teori Legislasi

1. Pengertian Legislasi (Pembentukan Hukum)

Legislasi berasal dari bahasa Inggris *legislation*. Ditinjau secara kebahasaan maupun dalam khasanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna

⁶⁰ P. De Haan, *Op. Cit.* hlm.140, sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, *Loc. Cit.*

⁶¹ John Ferejohn, *Participation and Democracy*, Stanford University, London, 2005, hlm. 10

⁶² Marc Buhlmann, Wolfgang Merkel, and Bernhard Wessels, *The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies*, NCCR Democracy, University of Zurich, Social Science Research Center Berlin (WZB), 2007, hlm 13-14

dikotomis, yang bisa berarti (1) proses pembentukan hukum (perundang-undangan), dan juga bisa berarti (2) produk hukum (perundang-undangan). Namun, berdasarkan pembacaan dan penelusuran berbagai kamus, ternyata masing-masing kamus tidaklah sama dalam memberikan pengertian legislasi ini. Ada yang memberikan makna ganda dan ada yang memberikan makna tunggal. Elizabeth A. Martin dan Jonathan Law, misalnya mengartikan legislasi sebagai (1) *the whole or any part of a country's written law*, (2) *the process of making written law*.⁶³ Demikian juga halnya dengan John M. Echols dan Hassan Shadily menerjemahkan legislasi sebagai (1) perundang-undangan dan (2) pembuatan undang-undang.⁶⁴

Dari sekian banyak pengertian dari legislasi tersebut, studi ini memilih pengertian legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/ peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan, pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Pengertian demikian ini menjadi sangat relevan jika disandarkan pada pengertian yang diberikan oleh Binawan bahwa kata serapan yang berakhiran 'asi', menunjuk pada suatu proses, untuk menghasilkan hukum (undang-undang).⁶⁵

⁶³ Elizabeth A. Martin and Jonathan Law, *A Dictionary of Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2006, p. 311

⁶⁴ John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1995, hlm. 353

⁶⁵ Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, In-TRANS Publishing, Malang, 2008, hlm. 90

2. Kemajuan dalam Legislasi (Pembentukan Hukum)

Dalam perspektif ilmu hukum, proses pembentukan hukum (legislasi) dari suatu negara tidak bisa dilepaskan dari “cara berhukum” bangsa yang bersangkutan. Dalam konstataasi Satjipto Rahardjo, “cara berhukum” suatu bangsa menunjukkan bahwa bangsa-bangsa itu memiliki semacam hak untuk menempuh jalannya sendiri dalam berhukum atau ber-*Rule of Law* (ber-ROL). Oleh karena merupakan hak, maka suatu bangsa itu secara bebas dapat menentukan “cara berhukum” sendiri tanpa ada paksaan dari yang lainnya. Hal ini dikarenakan sebagaimana yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo “ ... didasarkan pada suatu paham, bahwa kita berhadapan dengan kemajemukan (*plurality*) dalam hukum di dunia”.⁶⁶

Legislasi sebagai bagian dari cara berhukum di suatu negara juga harus didekati dari optik pluralisme tersebut. Kesadaran akan pluralisme ini kedepan jelas semakin menjadi tren dunia. Hal ini bisa disimak misalnya dari perkataan Werner Menski sebagai berikut:

*“It places legal pluralism more confidently into the mainstream study of comparative law, addressing some of the serious deficiencies of comparative law and legal theory in a global context”.*⁶⁷

Pemahaman tentang *legal pluralism* ini tidak lepas dari perbincangan tentang telah surutnya ilmu hukum tradisional. Yang dimaksud dengan ilmu hukum tradisional adalah ilmu yang membicarakan hukum semata-mata dalam konteks hukum itu sendiri. Sedangkan ilmu hukum yang baru adalah tidak

⁶⁶ Satjipto Rahardjo, *Perjalanan Panjang “Rule of Law”*, Bacaan Mahasiswa Program Doktor Undip dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum (N0. 23), Pleburan, 1 Oktober 2007, hlm. 6

⁶⁷ Werner Menski, *Comparative Law In Global Context, The Legal Systems of Asia and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, Lihat pada Satjipto Rahardjo, *Ibid*

berhenti hanya pada memperbincangkan hukum semata, namun dikaitkan dengan habitat sosial dimana hukum itu berada.⁶⁸

Selaras dengan pemikiran tersebut, Brian Z. Tamanaha mendiskusikan tesis besar dengan mengatakan bahwa hukum tidak lain merupakan pencerminan masyarakatnya sekaligus berfungsi sebagai pemelihara tertib masyarakat – “*the idea that law is mirror of society and the idea that function of law is to maintain social order*”.⁶⁹ Kerangka pemikiran ini yang dalam istilah Tamanaha disebutnya sebagai *mirror thesis*.⁷⁰

Tesis besar Tamanaha ini barang tentu memperkuat dan mengkonkritkan pernyataan Cicero bahwa *ubi societas ibi ius* (dimana ada masyarakat, disitu ada hukum) yang hingga kini masih berpengaruh, dan sekaligus sesuai dengan prinsip bahwa hukum itu berakar pada “*a peculiar form of social life*”.⁷¹ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kehidupan hukum dari suatu bangsa itu merupakan cerminan dan sekaligus berakar dari tradisi hukum yang eksis pada bangsa yang bersangkutan.

Paling tidak ada tiga tradisi besar dalam “cara berhukum” atau ber-ROL (istilah Satjipto Rahardjo)⁷² bangsa-bangsa didunia. Seperti yang dinyatakan John Henry Merryman bahwa didunia ini ada tiga tradisi hukum yang utama, yaitu:

⁶⁸ Baca lebih lanjut tentang perubahan paradigmatis dari “ilmu hukum tradisional” kepada “ilmu hukum baru” ini dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat ... Op. Cit.* hlm. 67-77

⁶⁹ Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, Oxford New York, 2006, p. 1

⁷⁰ Uraian lebih lanjut tentang mirror thesis ini dapat dibaca dalam *Ibid*, p. 107-132

⁷¹ Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm. 75

⁷² Mengikuti Satjipto Rahardjo, ROL dalam hal ini dipakai dalam artian generik yang meliputi sekalian aktivitas manusia untuk menempatkan atau menata kehidupan manusia dalam koridor hukum. ROL dibicarakan tidak hanya sebagai sejarah atau perjalanan hukum, melainkan juga sebagai potret yang menggambarkan pergulatan manusia dan hukumnya. Satjipto Rahardjo, *Perjalanan Panjang ... Op. Cit.* hlm. 2

tradisi hukum sipil (*civil law*), tradisi hukum kebiasaan (*common law*), dan tradisi hukum sosialis (*socialis law*).⁷³ Dengan menytir Merryman, Peter de Cruz menyatakan berikut:

*“It has become established practice to classify the legal systems of the world into three main types of legal families or legal traditions; civil law, common law and socialist law. A legal tradition has been defined as a set of ‘deeply rooted historicalloy conditioned attitudes about the nature of law, yhe role of law in the society and the political ideology, the organization and operation of a legal system’.”*⁷⁴

Tradisi-tradisi hukum yang muncul di Barat (*Euro/western-centric*) tersebut khususnya *Civil Law Tradition* dan *Common Law Tradition* menjadi sangat mendominasi wacana dan pemikiran di belahan dunia lain.⁷⁵ Hal demikian ini di kritik oleh Satjipto Rahardjo berikut ini:

“Memang ribuan buku dan artikel tentang ROL sudah ditulis orang. Namun apabila kita simak lebih jauh, informasi itu hampir seluruhnya mengalir dari Barat ke Timur dan seluruh penjuru dunia. Ini menjadikan ROL Barat kearah pemahaman sepihak. Dari arus informasi tersebut, terbentuklah pikiran, bahwa dengan membaca sekalian tulisan tentang ROL itu kita sudah membaca perjalanan hukum didunia. Saya kira identifikasi yang demikian itu tidak benar, oleh karena informasi yang kita baca tergolong sepihak, yaitu perjalanan dan perkembangan hukum di bagian dunia yang disebut Barat. Pada waktu membicarakan perjalanan ROL, maka yang segera muncul adalah informasi atau cerita sejarah dari hukum Romawi, hukum Jerman, *Civil Law*, *Common Law*, dan sebagainya. Dengan penceritaan yang demikian itu, maka ROL versi Barat lalu menjadi standar dunia”.⁷⁶

Dalam sejarah perkembangan hukum, cara berhukum atau ber-ROL suatu bangsa itu sudah dimulai sejak sebelum Masehi. Aristoteles dan Plato dari masa Yunani sudah berkuat dengan masalah ROL tersebut. Plato mendesak agar

⁷³ John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition*, Stanford University Press, Stanford, California, 1969, hlm. 1-6

⁷⁴ Peter de Cruz, *Comparative Law in A Changing World*, Cavendish Publishing, London, 1999, hlm. 33

⁷⁵ Satjipto Rahardjo, *Kemajemukan sebagai Konsep Hukum*, Bacaan Mahasiswa Program Doktor Undip dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum (No. 24), 20 November 2007, hlm. 6

⁷⁶ Satjipto Rahardjo, *Perjalanan Panjang ... Op. Cit.* hlm. 5

pemerintah diikat oleh hukum. Bangsa Romawi juga memberikan kontribusinya sendiri terhadap tradisi ROL. Cicero, satu abad sebelum Masehi, sudah berani mengecam raja bahwa raja yang tidak mematuhi hukum adalah seorang despot. Dalam kurun waktu 529 hingga 534 Kaisar Tustinianus melakukan kodifikasi yang terdiri atas tiga buku, yakni: *Codex* (himpunan perundang-undangan kerajaan), *Digest* (karya tulis para yuris), dan *Institut* (kitab ajar hukum).⁷⁷

Setelah keambrokan kerajaan Romawi yang berarti juga terjadi keambrokan ROL dengan sekalian studinya, ia muncul kembali pada abad ke-16. Ilmu hukum Romawi dan Jerman menjadi standar dalam khasanah ilmu hukum yang masih terasa hingga kini. Kemajuan dalam mempelajari hukum tersebut oleh G.C.J.J. van den Bergh disebutnya sebagai kemajuan dari *geleerd recht* (*school-rules law*). Kata *geleerd* mencerminkan betapa canggihnya pengilmiahan hukum pada waktu itu.⁷⁸

ROL di Jerman muncul sebagai *Rechstaat*. Dilihat dari kacamata keilmuan murni, setiap negara adalah *Rechstaat*, tanpa mempedulikan apakah negara itu demokratis, totaliter, *fascist*, *bolshevist*, atau sebuah kerajaan yang absolute. Esensi *Rechstaat* terletak pada pemisahan antara struktur politik negara dari penataan hukumnya. Sedangkan fungsi hukum adalah untuk menjamin kemerdekaan dan kepastian. Pempungian hukum demikian itu tidak lain merupakan karya golongan borjuis yang kemudian melahirkan hukum liberal.⁷⁹ Dalam tataran yang lebih luas, dapat diketengahkan bahwa hukum yang diproduksi

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 3

⁷⁸ G.C.J.J. van den Bergh, *Geleerd Recht, Een Geschiedenis van de Europese Rechswetenschap in Vogelvlucht*, Kluwer, Deventer, 1980, Lihat pada *Ibid*, hlm. 3-4

⁷⁹ Satjipto Rahardjo, *Perjalan Panjang ... Op. Cit.* hlm. 4-5

dalam kerangka *Rechstaat* ini adalah bersifat vertikal, satu arah (*top down*), dari penguasa negara kepada warga negaranya.

Legislasi yang tidak lain adalah berangkat dari tradisi hukum sipil (*Civil Law Tradition*) yang berkembang di Eropa daratan seperti itu juga tidak lepas dari ROL. Menurut Bagir Manan, dalam sejarah hukum modern, Perancis dapat disebut sebagai negara pendahulu dalam menggunakan sistem ini. Tradisi hukum sipil ini mengutamakan tertulis yakni berupa peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Karena itu, di negara-negara yang berada dan mengikuti tradisi hukum sipil akan selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis, bahkan dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang (kodifikasi).⁸⁰

Namun, tidak semua negara di Eropa mengikuti *Civil Law Tradition*. Meski berada dalam satu benua Eropa, tetapi negara Inggris menolak cara berhukum dengan *Civil Law Tradition*. Inggris hidup berbahagia dengan tradisinya sendiri, yakni yang berdasar pada *Common Law Tradition*. Hukum di Inggris lazim disebut dengan *irrational, particular, vague, fluid, chaotic, common sense, pragmatic*. Di negara tersebut, hukum merupakan lembaga yang *spontaneous*. Dengan memilih tradisi *Common Law*, hukum yang berlaku adalah hukum yang tidak dibuat secara artifisial, melainkan lebih merupakan *people's law*. Jadi, hukum Inggris adalah *lex non scripta*.⁸¹

⁸⁰ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IH-HILL-CO, Jakarta, 1992, hlm. 6. Lihat juga Sirajuddin et. Al, *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, Jakarta, 2006, hlm. 6

⁸¹ Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm. 4

Terkait dengan pembicaraan ini, maka cara berhukum bangsa Indonesia yang masih terus menjadi konsumen dari pemikiran tentang ROL yang berspektif Barat tersebut memerlukan koreksi. Dengan optik baru yakni yang memperbincangkan hukum habitat sosial dimana hukum itu berada, maka cara berhukum atau ber-ROL yang *western-centric* harus diubah. Optik yang digunakan tidak lagi berkarakter normatif, melainkan lebih sosiologis. Optik yang demikian ini tidak preskriptif melainkan deskriptif, yaitu: “*how to understand law itself and its various manifestations in a truly global context*”.⁸²

Bagi negara Indonesia yang mengikuti tradisi *Civil Law*, legislasi yang menghasilkan produk hukum tertulis adalah menjadi penting. Namun, menurut Satjipto Rahardjo, pada saat yang sama hendaknya disadari bahwa legislasi tersebut bisa tergelincir dan terjebak pada hal-hal yang bersifat teknis-formal. Jika ini terjadi, maka legislasi di Indonesia melupakan kebutuhan “mengatur masyarakat”, yang konteksnya lebih luas dari sekedar menyangkut hal-hal yang teknis-prosedural tersebut.⁸³

3. Organ Legislasi (Pembentukan Hukum)

Dalam legislasi bagi negara yang mengikuti tradisi hukum sipil ini, maka keberadaan organ pembentuk hukum menjadi sangat penting. Dalam kerangka inilah, Indonesia yang pernah berada dibawah penjajahan Belanda, pada akhirnya juga berinteraksi dengan tradisi hukum sipil (*Civil Law Tradition*) ini sebagai legislasi dan organ pembentuknya menempati posisi yang cukup penting dalam perkembangan dan pengembangan hukumnya.

⁸² Satjipto Rahardjo, *Kemajemukan ... Loc. Cit.*

⁸³ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Jagat ... Op. Cit.* hlm. 90

Secara teoretis, peraturan perundang-undangan dapat dibuat antara lain oleh: pemerintah, rakyat, perwakilan rakyat, atau gabungannya. Di Belanda, undang-undang dibuat oleh pemerintah berasma perwakilan rakyat. Hal yang sedikit berbeda adalah di negara Italia dan Swis dimana beberapa keputusan diambil oleh rakyat melalui referendum, sedang yang lainnya oleh perwakilan rakyat. Sementara di negara yang diperintah secara diktator, maka undang-undang dibuat oleh pemerintah.⁸⁴

Untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, lembaga yang membentuk hukum perundang-undangan tersebut adalah lembaga legislatif baik yang ada di pusat (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun yang ada di daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). UUD 1945 maupun UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas menentukan bahwa fungsi legislasi adalah berada pada DPR dan DPRD. Namun, setelah berlakunya UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD maka lembaga legislasi di Indonesia bertambah yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dimana DPD masih memiliki peran terbatas dalam memberikan fungsi legislasinya, yakni hanya terbatas pada perumusan 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. Namun, fungsi legislasi ini bukan merupakan fungsi mandiri yang dimiliki lembaga legislatif

⁸⁴ I.C. van der Vlies, *Op. Cit*, hlm. 28

Indonesia, melainkan lembaga tersebut harus bekerja sama dengan eksekutif baik di pusat maupun di daerah pada saat melaksanakan fungsi legislasinya.

Dalam kacamata sosiologis, organ pembentuk hukum tersebut tidak sekedar dilihat sebagai pabrik hukum, melainkan merupakan medan dimana berlaga berbagai kepentingan dan kekuatan yang ada dalam masyarakat. Berdasarkan optik demikian, maka organ pembentuk hukum jelas mencerminkan konfigurasi kekuatan dan kepentingan yang ada dalam masyarakat tersebut.⁸⁵

Pada negara yang menganut sistem demokrasi, maka penyaluran berbagai kepentingan dan kekuasaan tersebut adalah melalui sistem perwakilan dan pemilihan umum. Dalam konteks sistem demokrasi yang demikian ini, “kecendrungan pemikiran, pendidikan, asal-usul sosial dan lain-lain dari para anggota badan pembuatan undang-undang akan turut menentukan undang-undang yang dibuat”.⁸⁶ Perlu dipahami bahwa dalam pembentukan hukum modern itu bukanlah sekedar merumuskan materi secara baku dengan sekalian standar-standar yuridisnya, namun proses tersebut dimulai dengan membuat putusan politik terlebih dahulu.

Abdul Hakim G. Nusantara menyebutkan bahwa dalam tradisi hukum sipil (termasuk juga tradisi hukum sosialis), peran organ negara (parlemen dan pemerintah) begitu dominan dan sangat monopolis dalam menentukan arah perkembangan hukum. Oleh karena begitu kuatnya peranan organ negara tersebut, maka tidak jarang ditemukan bahwa strategi dalam pembentukan hukum menurut tradisi hukum sipil ini adalah menganut strategi pembangunan ortodoks. Hukum

⁸⁵ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum ... Op. Cit.* hlm. 128

⁸⁶ *Ibid*

yang dihasilkan oleh strategi ini akan bersifat *positivis-instrumentalis*, yakni hukum menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.⁸⁷

4. Legisasi (Pembentukan Hukum) : Suatu Proses

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa proses pembentukan hukum pada intinya terdiri atas dua golongan besar, yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa kedalam agenda yuridis. Dalam tahap socio-politis, gagasan awal bahwa suatu hal perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini justru gagasan mengalami ujian, apakah ia akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum ataukah berhenti ditengah jalan.⁸⁸

Apabila gagasan itu secara politis berhasil diteruskan, maka barang tentu bentuk dan isinya mengalami perubahan, yakni makin dipertajam (*articulated*) dibanding pada saat ia muncul. Pada titik ini, ia akan dilanjutkan kedalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut perumusan atau pengkaidahan suatu peraturan hukum. Tahap ini melibatkan kegiatan intelektual yang murni bersifat yuridis yang niscaya ditangani oleh tenaga-tenaga yang khusus berpendidikan hukum.

⁸⁷ Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 27

⁸⁸ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi ... Op. Cit.* hlm. 135

Menurut Ann Seidman, legislasi hendaknya mampu menjawab 6 (enam) pertanyaan sebagai berikut:⁸⁹

1. Bagaimana cara menyusun gagasan mengenai undang-undang yang masuk dalam suatu sistem dan berasal dari siapa?
2. Siapa yang pada awalnya menjelaskan gagasan tersebut dan bagaimana caranya?
3. Siapa yang memutuskan, dengan kriteria serta prosedur yang bagaimana, dalam upaya menggunakan sumber daya terbatas yang ada saat menyusun beberapa rancangan undang-undang dan bukannya untuk menyusun rancangan undang-undang lainnya?
4. Siapa yang memastikan bahwa rancangan undang-undang tersebut menggunakan prosedur dan memenuhi standar resmi, serta tidak bertentangan dengan undang-undang lainnya?
5. Siapa yang melakukan penelitian mengenai detail terperinci dalam suatu rancangan undang-undang?
6. Bagaimana cara lembaga-lembaga memberikan masukan dan umpan balik pada beberapa orang yang tepat, dan bukan kepada pihak yang salah, wewenang untuk memberikan informasi kepada pihak-pihak yang terlibat dalam menyusun rancangan undang-undang, fakta-fakta, teori serta aspirasi dan tuntutan dari “berbagai macam kelompok”?

Berdasarkan paparan tersebut, Satjipto Rahardjo mengetengahkan bahwa proses pembentukan hukum (legislasi) dapat dirinci sebagai berikut:⁹⁰

1. Tahap inisiasi : muncul gagasan dalam masyarakat
2. Tahap sosio-politis : pematangan dan penajaman gagasan
3. Tahap yuridis : penyusunan bahan kedalam rumusan hukum dan kemudian diundangkan.

Dalam legislasi yang didalamnya terdapat pertentangan nilai-nilai serta kepentingan-kepentingan, maka Schuyt menunjukkan ada dua kemungkinan posisi hukum, yaitu sebagai berikut: (1) sebagai sarana untuk mencairkan pertentangan

⁸⁹ Ann Seidman, Robert B. Seidman, and Nalin Abeyserkeve, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuatan Rancangan Undang-Undang*, Diterjemahkan oleh Johanus Usfunan et. al. Proyek ELIPS, Jakarta, 2001, hlm. 26-30

⁹⁰ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.* hlm. 177-178

(*conflictoplossing*), dan (2) sebagai tindakan yang memperkuat terjadinya pertentangan lebih lanjut (*conflictversterking*). Uraian ini menunjukkan bahwa pada masyarakat yang tidak berlandaskan kesepakatan nilai-nilai, maka pembentukan hukum selalu merupakan semacam endapan pertentangan-pertentangan yang ada dalam masyarakat.⁹¹

C. Teori Perwakilan

1. Pengantar Teori Perwakilan

Dalam proses bernegara terdapat sekelompok kecil masyarakat yang memiliki peran menjadi wakil masyarakat yang menjadi wujud perwakilan dari sebuah masyarakat yang lebih besar jumlahnya. Mereka itu dipilih dan memegang peran sebagai wakil dari masyarakat yang lebih besar tersebut dikarenakan memiliki kelebihan dibandingkan dengan banyak orang lain, baik itu karena faktor pendidikan, dimana mereka itu mempunyai pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan banyak orang atau karena faktor pekerjaan, dimana mereka itu mempunyai pekerjaan yang lebih baik dibandingkan dengan banyak orang.⁹² Hingga sampai saat ini dalam perjalanannya berubah wujud ke bentuk yang lebih formal dan kita kenal sebagai lembaga perwakilan. Namun timbulnya lembaga perwakilan ini atau dengan sebutan yang bermacam-macam seperti “parlemen”, “legislatif”, “Dewan Perwakilan Rakyat” atau apapun sebutannya , ternyata lahirnya bukan karena sistem demokrasi itu sendiri, melainkan karena kelicikan sistem feodal, seperti dikatakan oleh A.F Pollard dalam bukunya yang berjudul “

⁹¹ Anis Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 103

⁹² David N Olson, *The Lagislative ... Op. Cit*, hlm. 99.

The Evolution of Parliament” yang menyatakan “ *Representation was not the offspring of democratic theory, but an incident of the feudal system*”.⁹³

Lembaga perwakilan yang biasa disebut legislatif ataupun parlemen, pada umumnya mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu:

- a. Fungsi pengaturan (*legislasi*);
- b. Fungsi pengawasan (*control*);
- c. Fungsi perwakilan (*representasi*)⁹⁴

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat, kegiatan bernegara, pertama-tama untuk mengatur kehidupan bersama. Karena itu kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu , (1) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (2) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (3) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut yang disebut dengan “undang-undang”, hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari rakyat itu sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karenanya, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat

⁹³ Bintan R. Saragih, *Op. Cit.* hlm. 79.

⁹⁴ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 32-44.

rakyat dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi, sehingga kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud. Sebab, cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka pengaturran yang paling tinggi di bawah Undang-Undang Dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen.⁹⁵

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan rakyat, dan dapat membebani harta kekayaan rakyat serta pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri, Jika pengaturan mengenai ketiga hal itu tidak dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang.

Sedangkan fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentu tidak bermakna sama sekali.

2. Sistem Perwakilan

Dalam rangka pelebagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktekkan di berbagai negara demokrasi, yaitu :

- a. Sistem perwakilan politik (*political representative*);
- b. Sistem perwakilan territorial (*territorial representative*);

⁹⁵ Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Op. Cit*, hlm. 21

c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representative*)⁹⁶

Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun tugasnya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik. Umumnya perwakilan semacam ini punya kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknis pemerintahan, perundang-undangan, ekonomi dan lain-lainnya, sedangkan para ahli sulit terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi kalau pemilihan umumnya memakai sistem pemilihan distrik. Di negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pengetahuan/pendidikan sudah begitu maju dan merata, itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negara-negara maju, dan pemilihan umum tetap merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada negara-negara sedang berkembang, disamping perwakilan politik juga melalui pengangkatan orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan. Pengangkatan orang-orang tersebut di lembaga perwakilan biasanya didasarkan pada fungsi/jabatan atau keahlian orang tersebut dalam masyarakat dan mereka ini disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional (*functional representation*).

Walaupun seorang anggota partai politik, tetapi ia seorang ahli atau tokoh dan duduk dalam lembaga perwakilan berdasarkan pengangkatan, dia tetap

⁹⁶ *Ibid.* hlm.40.

disebut golongan fungsional dan perwakilannya disebut perwakilan fungsional. Tidak masuk dalam kategori ini, suatu parlemen dari suatu negara yang dibentuk berdasarkan seluruhnya pengangkatan karena hasil dari suatu perebutan kekuasaan dan penguasanya membentuk parlemen baru menurut penunjukan.

Sedangkan apabila di dalam perwakilan fungsional (*functional representation*) menghasilkan wakil-wakil daerah, seperti anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) Di Indonesia yang berasal dari tiap-tiap daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.

3. Macam-macam Lembaga Perwakilan

Pada umumnya dikenal ada 2 (dua) macam parlemen, yaitu parlemen dua kamar (*bicameral parliament*) dan parlemen satu kamar (*unicameral parliament*).⁹⁷ Pemakaian macam parlemen dua kamar maupun parlemen satu kamar ini berhubungan dengan dianutnya sistem perwakilan yang dipakai didalam suatu negara, sehingga dianutnya ketiga sistem perwakilan politik, perwakilan fungsional dan perwakilan territorial ini lah yang menentukan bentuk dan strukstur pelembagaan sistem perwakilan di setiap negara.

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,

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 41, bandingkan dengan Bintan R. Saragih, *Op.Cit*, hlm.87.

maka kedua fungsi itu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*). Misalkan 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.⁹⁸

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia, pernah dianut ketiga sistem perwakilan sekaligus yaitu sistem perwakilan politik, sistem perwakilan

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 24

fungsional dan sistem perwakilan territorial, pada waktu berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen, yaitu seperti yang diatur di dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 “ *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*”.

4. Hubungan Wakil dengan yang Diwakili

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan ataupun karena penunjukan maupun melalui pemilihan umum, mengakibatkan timbulnya hubungan antara si wakil dengan yang diwakili (rakyat). Ada beberapa teori yang membahas tentang hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini, yaitu teori mandat, teori organ, teori sosiologi, teori hukum objektif, dan masih banyak teori-teori lainnya.

Disamping teori-teori seperti tersebut di atas, mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya dibagi menjadi 4 (empat) tipe hubungan, seperti yang dikemukakan oleh Gilbert Abcarian⁹⁹, yaitu :

1. Wakil bertindak sebagai “wali” (*trustee*), Disini wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya;
2. Wakil bertindak sebagai “utusan” (*delegate*). Disini wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, dan wakil harus selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya;
3. Wakil bertindak sebagai “*politico*”. Disini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan adakalanya bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung dari *issue* (materi) yang dibahas;

⁹⁹ Gilbert Abcarian and George S. Massanet, *Contemporary Political System*, Charter Scribner's and Son, New York, 1970, hlm. 177-178.

4. Wakil bertindak sebagai “partisan”. Disini wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai (organisasi) si wakil. Setelah wakil dipilih oleh pemilihnya (yang diwakilinya) maka lepaslah hubungannya dengan pemilihan tersebut, dan mulailah hubungan dengan partai (organisasi) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Sedangkan A. Hoogerwer¹⁰⁰, membagi hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya menjadi 5 (lima) model), yaitu :

1. Model *delegate* (utusan). Disini wakil bertindak sebagai yang diperintah seorang kuasa usaha yang harus menjalankan perintah dari yang diwakilinya;
2. Model *trustee* (wali). Disini wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa, yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya, jadi wakil dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri;
3. Model *politicos*. Disini wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh;
4. Model Kesatuan. Disini anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari seluruh rakyat;
5. Model Diversifikasi (penggolongan). Disini anggota parlemen dilihat sebagai wakil dari kelompok territorial, sosial atau politik tertentu.

D. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

Keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat representasi kepentingan daerah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 18 ayat (1) dan prinsip otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Karena itulah keanggotaan DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu dan masing-masing provinsi memiliki jumlah yang sama dengan total anggota tidak melebihi sepertiga jumlah anggota DPR.

¹⁰⁰ Hoogerwer, *Politologi (terjemahan)*, Erlangga, Surabaya, 1985, hlm. 200-201.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22D UUD 1945 dan Pasal 224 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), maka kewenangan DPD adalah sebagai berikut:

1. Mengajukan RUU kepada DPR 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. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
4. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; dan

5. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Menurut ketentuan pasal 20 ayat 1 UUD 1945 hasil perubahan pertama oleh MPR tahun 1999, DPR adalah lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, sedangkan DPD adalah sebagaimana yang ditentukan dalam pengaturan dalam Bab VII A UUD 1945 hasil perubahan ketiga tahun 2001 itu hanya memiliki kewenangan terbatas untuk memberikan pertimbangan usul saran kepada DPR, dan mengawasi pelaksanaan undang-undang tertentu. Terlepas dari keterbatasannya sebagai kalangan penyusun *bicameralism* namun begitulah kenyataannya yang harus diterima, yaitu peran DPD tidak sekuat dengan DPR.

Ketentuan dalam Bab VII A UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa:

1. Di bidang legislasi, DPD mempunyai fungsi pengusul di bidang tertentu, sebagai ko-pembahas RUU tertentu, dan sebagai pemberi pertimbangan atas rancangan dan pembahasan RUU di bidang tertentu.
2. Di bidang pengawasan, DPD juga merupakan pengawas pelaksanaan undang-undang tertentu.
3. Di bidang anggaran, merupakan pemberi pertimbangan tertulis baik kepada pemerintah dalam rangka perancangan maupun kepada DPR dalam rangka pembahasan RUU APBN dengan menjadikan laporan keuangan BPK sebagai salah satu bahan utama.

Pada pasal 20 ayat 2 “ *setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk ...* “, artinya DPR dan Presiden bersama-sama membahas disahkannya RUU menjadi UU, sedangkan pasal 22D ayat 2, “ *DPD*

ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah ... “, artinya DPD berfungsi sebagai ko-pembahas yang dalam hal ini tentulah dimaksud “ikut membahas” RUU dalam sidang DPR dimana RUU yang bersangkutan dibahas bersama oleh DPR dan MPR.

Semua usul, saran dan pertimbangan yang diberikan oleh DPD, baik kepada DPR maupun pemerintah bersifat tidak mengikat secara hukum. Namun agar pertimbangan itu mempunyai daya ikat secara moral maka perlu adanya suatu ketentuan dalam undang-undang.

Menyadari terbatasnya kedudukan, fungsi dan tugas, serta kewenangan DPD dalam undang-undang 1945 setelah perubahan, maka tidak berlebihan apabila para pakar mengatakan minimnya peran DPD terutama dalam legislasi dan pengawasan sehingga membuat DPD tidak berdaya karena susduk DPR, DPD, MPR, dan DPRD itu dibuat oleh DPR dan Presiden tanpa membuka ruang dialog sampai dengan keluarnya UU No. 27 Tahun 2009 yang ternyata undang-undang itu sangat signifikan memberikan peran pada DPR dan peran terbatas pada DPD.

Berdasarkan kondisi DPD di atas secara sederhana peran DPD meliputi tiga hal yaitu kewenangan legislasi (mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR), kewenangan pertimbangan (memberi pertimbangan terhadap suatu RUU, pertimbangan pemilihan anggota BPK), dan kewenangan pengawasan (mengawasi pelaksanaan UU dimaksud). Tetapi dalam pelaksanaannya kewenangan tersebut, DPD hanya dijadikan sebagai subordinat dari fungsi, peran dan kewenangan DPR (DPD di bawah DPR).

Harus diakui hasil amandemen ketiga UUD 1945 ini masih mengebiri kewenangan DPD, begitupula UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 224 menunjukkan betapa terbatasnya wewenang DPD. DPD hanya membahas RUU tertentu yang berkaitan dengan daerah. Wewenang DPD memang terbatas dan tidak sebanding dengan harapan masyarakat. Sehingga apabila DPD dituntut untuk berjuang demi kepentingan daerah-daerah tetapi dalam wewenang yang terbatas maka sangatlah kecil akan keberhasilannya. Namun apabila DPD menyadari akan tugas mulianya adalah mewakili daerah akan berjuang terus sampai memperoleh hasil ditingkat pusat.

Kehadiran lembaga DPD harus diberikan apresiasi agar kedepan lebih kuat kedudukannya dan diberikan kewenangan yang semestinya. Lahirnya dua kamar sebenarnya memang masih dapat dilihat adanya aktor-aktor politik yang belum ikhlas menerima kehadiran DPD. Akibatnya tidak ikhlas memberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran.

Parlemen dua kamar dalam satu parlemen dimaksudkan untuk mengakomodasi semangat *checks and balances* dalam parlemen itu sendiri. Hal ini berimplikasi pada pola hubungan kamar pertama dan kedua dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

Sampai hari ini kedudukan beberapa lembaga negara masih belum mapan, tarik menarik kewenangan politik terus terjadi, di tengah-tengah kinerja yang dinilai publik belum memuaskan. Upaya mereformasi sistem parlemen oleh gerakan prodemokrasi pada dasarnya dilandasi maksud luhur menghindari

dampak negatif masa lalu. Kewenangan politik tertinggi antara lain dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden tidak cukup diserahkan kepada MPR seperti masa lalu. Sebaliknya kewenangan itu diserahkan kepada elit politik keparlemen dengan mengubah sistem satu kamar (unikameral) menjadi sistem dua kamar (bikameral) yaitu sistem dua kamar yang terdiri dari DPR dan DPD.

Keanggotaan DPD yang berasal dari jalur independen (non partai politik) juga diharapkan mampu memberi efek komplementer dalam representasi suara publik. Tujuan politisnya adalah menciptakan keseimbangan dan stabilitas politik dalam suasana demokrasi, atas dasar akomodasi berbagai kepentingan politik, secara alamiah dan transparan, karena tidak ada lagi wakil rakyat yang duduk di kursi wakil rakyat berdasarkan penunjukkan. Namun sejauh ini tampaknya masyarakat Indonesia belum memetik hasil nyata dari perubahan konstitusi lembaga tinggi negara itu. Bahkan yang muncul indikasi belum mapannya eksistensi dari perubahan bentuk kelembagaan terlihat dari munculnya upaya DPD menambah kewenangannya.

BAB III

PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPD RI BERDASARKAN UUD 1945 DAN UU NO. 27 TAHUN 2009

A. Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD RI

Berdiri setelah hampir genap 9 tahun, sampai saat ini peran dan wewenang DPD RI masih jauh dari yang diharapkan sebagai kamar kedua dari pelaksanaan legislasi nasional. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang biasa disebut juga dengan UU MD3 yang notabene bisa dikatakan undang-undang terbaru yang mengatur tentang DPD RI masih belum menunjukkan perubahan yang signifikan dari segi pelaksanaan fungsi dan wewenang DPD RI dalam hal legislasi.

Dalam Pasal 224 UU No. 27 Tahun 2009 yang isinya:

(1) DPD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Dapat mengajukan kepada DPR 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;
- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;

- c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
dan
- i. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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.

Dalam rumusan UU MD3 Pasal 224 ayat (1) tentang tugas dan wewenang DPD RI tersebut dapat disaksikan sangat terbatasnya kewenangan dan fungsi yang saat ini dimiliki oleh DPD RI. Sebenarnya pada DPD melekat fungsi dan kewenangan yang meski terbatas, kewenangan itu berkaitan dengan pengajuan rancangan undang-undang tertentu, pengawasan pelaksanaan undang-undang, serta fungsi pertimbangan. Namun dalam prakteknya, fungsi dan kewenangan itu tidaklah berjalan efektif sesuai dengan semangat awal pendiriannya.

Dalam Pasal 224 Ayat (1) dinyatakan DPD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. “dapat mengajukan kepada DPR 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.”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu kata “dapat” membuat DPD tidak memiliki kekuatan legislatif yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang

- b. “ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu kata “ikut membahas” membuat DPD tidak memiliki kekuatan legislatif yang efektif. Peranan DPD dapat dibahasakan “datang tidak menambah, pergi tidak mengurangi”¹⁰¹ dalam pembahasan RUU tersebut.

- c. “ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu kata “ikut membahas” membuat DPD tidak memiliki kekuatan legislatif yang efektif.

- d. “memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu dimana pertimbangan yang diberikan DPD hanya sekedar menjadi masukan tanpa menimbulkan implikasi apa-apa apabila masukan itu tidak dilaksanakan.

- e. “dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama”

¹⁰¹ Masnur Marzuki, *Analisis Kontestasi ...* 81 dalam <http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/viewFile/74/1827>, diakses pada tanggal 30 Maret 2012 jam 22.00

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu dimana fungsi pengawasan DPD tersebut hampir menjadi sia-sia sebab hasil kerja itu sebatas menjadi bahan masukan dan pertimbangan saja bagi DPR.

- f. “menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu dimana fungsi pengawasan DPD tersebut hampir menjadi sia-sia sebab hasil kerja itu sebatas menjadi bahan masukan dan pertimbangan saja bagi DPR.

- g. “menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu pertimbangan yang diberikan DPD hanya sekedar menjadi masukan tanpa menimbulkan implikasi apa-apa apabila masukan itu tidak dilaksanakan.

- h. “memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu pertimbangan yang diberikan DPD hanya sekedar menjadi masukan tanpa menimbulkan implikasi apa-apa apabila masukan itu tidak dilaksanakan.

- i. “ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu dimana DPD dianggap hanya “ikut” dalam pembahasan, tidak “membahas” dalam arti turut memutuskan.

- j. " dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.”

Kelemahan dalam pasal diatas yaitu kata “dapat” membuat DPD tidak memiliki kekuatan legislatif yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang bahkan sampai ditingkat daerah sekalipun.

Dalam hal pengajuan rancangan undang-undang tertentu misalnya, gerak langkah DPD dalam fungsi legislasi amat bergantung pada itikad DPR, apakah pengajuan itu dapat diteruskan atau hanya berhenti menjadi usulan semata. Hal itu dikarenakan ketiadaan legitimasi yuridis DPD untuk menyusun rancangan undang-undang tertentu. Kalau pun ada, peran tersebut hanya berhenti sampai pada pengajuan rancangan undang-undang saja.

Berikut ini akan disampaikan beberapa data pelaksanaan fungsi legislasi DPD sampai tahun 2012.

Tabel 2. Rekapitulasi Pelaksanaan Tugas DPD yang Telah Disampaikan ke
DPR Masa Sidang I s/d IV Tahun Sidang 2009-2014¹⁰²

No.	Keputusan DPD Tentang	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Jumlah
1	Usul Rancangan Undang-Undang dari DPD	-	3	7	-	-	-	10 ¹⁰³
2	Pandangan dan Pendapat DPD	-	26	17	-	-	-	43
3	Pertimbangan DPD	-	1	3	-	-	-	4
4	Hasil Pengawasan DPD	-	15	14	-	-	-	29
5	Pertimbangan yang Berkaitan dengan Anggaran	1	4	7	-	-	-	12
6	Usul DPD untuk Prolegnas	-	1	1	-	-	-	2
	J u m l a h	1	50	49	-	-	-	100

Sumber: Sekretariat Jendral DPD RI Biro Sidang 2

Tabel 3. Usul Rancangan Undang-Undang dari DPD RI Tahun 2009-2014

No.	Nama Rancangan Undang-Undang	Keputusan DPD	Disampaikan ke DPR	Alat Kelengkapan
1	Tata Informasi Geospasial Nasional	No 46/DPD RI/IV/2009-2010	18 Agust 2010	Komite II
2	Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)	No 08/DPD RI/I/2010-2011	26 Nov 2010	Komite I
3	Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (SP3)	No 09/DPD RI/I/2010-2011	11 Nov 2010	PPUU
4	Kelautan	No 21/DPD RI/III/2010-2011	28 Feb 2011	Komite II
5	Pemilihan Umum Kepala Daerah	No 31/DPD RI/III/2010-2011	3 Mei 2011	Komite I
6	Pemerintah Daerah	No 38/DPD RI/III/2010-2011	30 Juni 2011	Komite I
7	Desa	No 44/DPD	28 Juli 2011	Komite I

¹⁰² Uraian lebih lengkap mengenai tugas DPD ini, terutama tahun 2005 dan 2006, dapat dibaca dalam Dewan Perwakilan Daerah, 2006, *Himpunan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2005-2006*, Sekretariat Jendral DPD-RI, Jakarta, hlm 77

¹⁰³ Angka ini sesuai dengan data yang ada di Sekretariat Jendral DPD RI sampai 16 Februari 2012

		RI/IV/2010-2011		
8	Pokok-pokok Kepegawaian dan Pejabat Negara	No 4/DPD RI/I/2011-2012	11 Okt 2011	Komite I
9	Minyak dan Gas Bumi	No 15/DPD RI/II/2011-2012	5 Jan 2012	Komite II
10	Perubahan Atas UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Luar Negeri	No 17/DPD RI/II/2011-2012	5 Jan 2012	Komite III

Sumber: Sekretariat Jendral DPD RI Biro Sidang 2

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan, kondisi serupa juga terjadi seperti halnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Hasil kerja pengawasan DPD yang dilakukan melalui Komite dan badan-badan lain di DPD tidak memiliki implikasi apa-apa sebab hasil pengawasan tersebut harus melalui mekanisme penyerahan kepada DPR RI. Oleh DPR, hasil kerja DPD itu hanya dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Fungsi pengawasan DPD tersebut hampir menjadi sia-sia sebab hasil kerja itu sebatas menjadi bahan masukan dan pertimbangan saja bagi DPR. Bila begitu, tak heran bila banyak kalangan menyebut DPD adalah staf ahlinya DPR.¹⁰⁴

Begitu juga dengan fungsi pertimbangan ketika pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dilaksanakan. Fungsi dan peran DPD tidak lebih dari sekedar pemberi masukan dan pertimbangan terkait penentuan siapa yang akan duduk menjadi anggota BPK. Dengan kewenangan yang hampir-hampir tidak ada

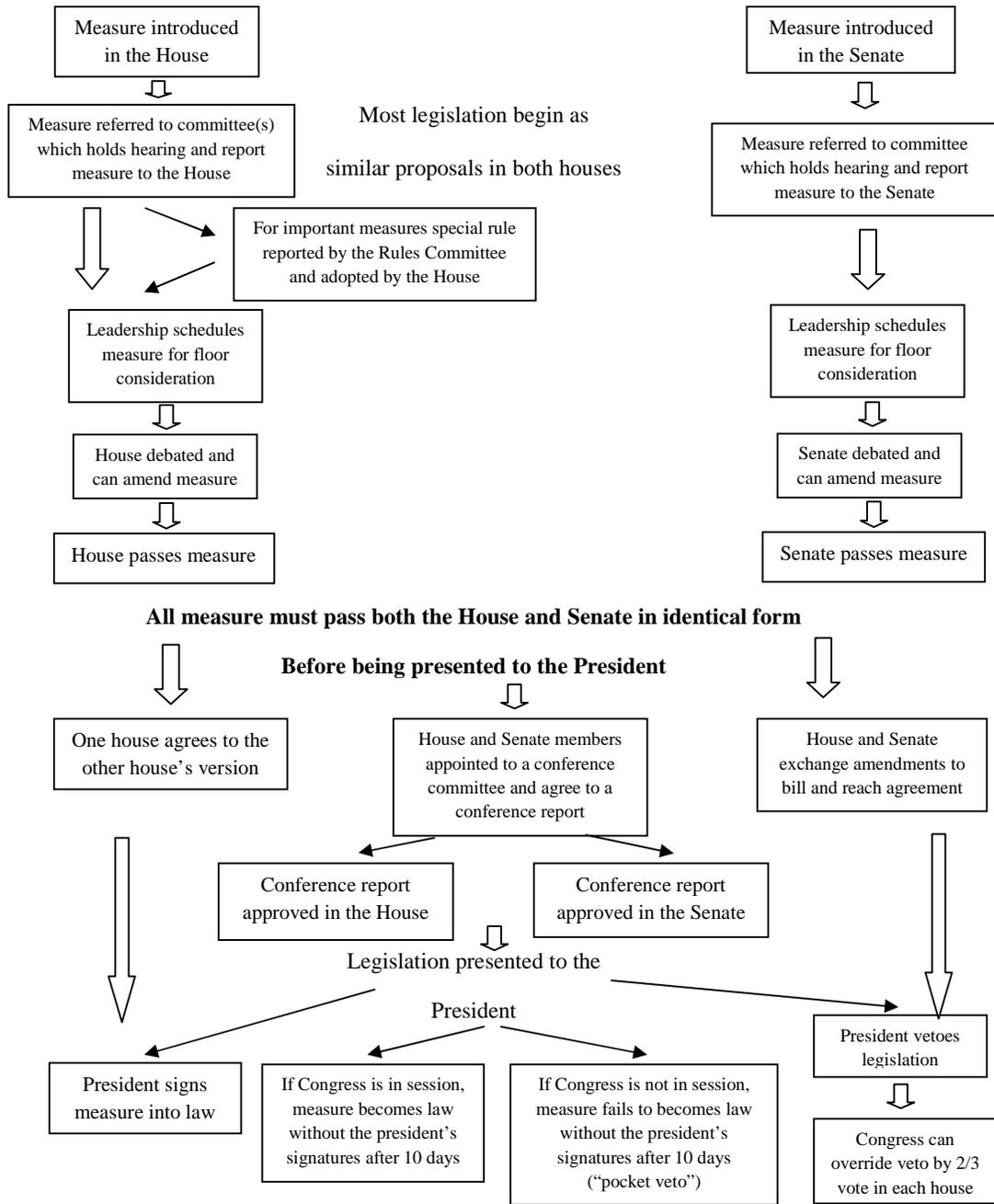
¹⁰⁴ Masnur Marzuki, *Analisis Kontestasi ... Op. Cit*

itu, wajar jika kemudian banyak pihak mengatakan bahwa keberadaan DPD tidak lebih dari sekedar staf ahli DPR yang bertugas memberi masukan dan pertimbangan belaka tanpa implikasi politis apa-apa bagi kepentingan yang diwakilinya. Jauh panggang dari api. Itulah ungkapan yang paling tepat menggambarkan DPD dalam format *das sollen*-nya dengan apa yang terlihat di lapangan (*das sein*). Filosofi awal agar lembaga baru tersebut mampu berfungsi sebagai penyeimbang kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif sangat sulit terwujud.

Berbeda dengan lembaga legislatif di Amerika Serikat, yang menempatkan *Congress* sebagai gabungan (*joint session*) antara *House of Representatives* dan *Senate*. Dalam *Article I section 1* Konstitusi Amerika Serikat dinyatakan, “... *Congress of the United States, which shall consist of Senate and House of Representatives*”. Berdasarkan rumusan dalam *Article I section 1* tersebut, *Congress* merupakan penggabungan *Senate* dan *House of Representatives* sebagai lembaga legislatif. Dalam hal ini, *joint session* digunakan untuk menyelesaikan wewenang bersama Senat (DPD) dan DPR. Dengan demikian, dalam fungsi legislasi, Senat (DPD) memiliki kewenangan yang relatif seimbang dengan DPR. Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPR dan Senat (DPD) punya kesempatan untuk mengecek atau memeriksa semua rancangan undang-undang sebelum disampaikan kepada Presiden.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Saldi Isra, *Pergeseran ...Op. Cit*, hlm. 255

Bagan 1. Alur Legislasi dalam Konstitusi Amerika Serikat¹⁰⁶



¹⁰⁶ Gina Mashigoru, *the Handy Politics Answer Book*, Visible Ink, Detroit, 2003, hlm. 367

Berbeda dengan sistem bikameral di Amerika Serikat, dalam UUD 1945 MPR merupakan penggabungan dari anggota DPR dan DPD. dengan perumusan seperti itu, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. Artinya, hasil perubahan UUD 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat kedalam sistem trikameral dengan kewenangan terbesar (supremasi) berada di DPR.¹⁰⁷

Dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “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”, terlihat disini terdapat persentuhan antara DPD dan DPR dalam fungsi legislasi.

Namun demikian, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) menjadikan DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang.¹⁰⁸ Hal ini terjadi karena Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR “berhak” mengajukan rancangan undang-undang. Selain dibatasi dengan kata “dapat” mengajukan rancangan undang-undang, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 256

¹⁰⁸ Bivitri Susanti, *Penguatan Kewenangan DPD dalam Pasal-pasal Lain yang Terkait di Bidang Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, diselenggarakan oleh Univ. 45, Makassar, 30 Juni 2007 sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra, *Pergeseran ...*, *Ibid*, hlm. 257

pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, DPD diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dengan frasa “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 itu, posisi DPD menjadi tidak seimbang dengan wewenang Presiden dan DPR yang ikut “pembahasan dan persetujuan bersama” dalam fungsi legislasi.¹⁰⁹

Memiliki kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR. Dengan menggunakan cara berpikir *a contrario*,¹¹⁰ sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang hanya dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang bidang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945, DPD tidak mempunyai fungsi legislasi.

¹⁰⁹ Saldi Isra, *Ibid*

¹¹⁰ Metode konstruksi argumentum *a contrario* yaitu merupakan metode konstruksi yang memberikan perlawanan pengertian antara peristiwa konkrit yang dihadapi dengan peristiwa yang diatur dalam Undang-undang. Berdasarkan perlawanan ini ditarik suatu kesimpulan bahwa perkara yang dihadapi tidak termasuk kedalam wilayah Pasal tersebut

Melihat kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945 ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock memberikan penilaian yang menarik. Menurut peneliti dari Australian National University ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktek lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited power and high legitimacy*).¹¹¹ Kombinasi ini, tambah Stephen Sherlock, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik bikameral dimanapun didunia.¹¹² Lebih jauh Stephen Sherlock menambahkan:

*But the DPD does not pass legislation, it can only introduce or give advice on a certain range of Bills in the DPR ... Its role in law making is limited to certain areas of policy, its power are only advisory and no Bills is actually required to pass through it in order to be passed, yet at the same time it has the strong legitimacy the comes from being a fully elected chamber.*¹¹³

Berkaca pada praktek sejumlah negara, ketimpangan fungsi legislasi antar kamar dalam lembaga perwakilan bukan sesuatu yang baru. Namun, ketimpangan itu selalu diupayakan dengan memberikan “kompensasi” kepada kamar lain yang lebih lemah. Dalam model lembaga perwakilan rakyat bikameral, jika tidak berhak mengajukan rancangan undang-undang, Majelis Tinggi diberi hak

¹¹¹ Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Region*, Centre of Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, 2007, p. 9

Legitimasi tinggi yang dimaksudkan Stephen Sherlock adalah proses pencalonan dan pemilihan anggota DPD yang jauh lebih sulit dibandingkan dengan proses pencalonan dan pemilihan anggota DPR. Berdasarkan Pasal 11 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, bagi provinsi yang memiliki penduduk kurang dari 1.000.000 calon anggota DPD sekurang-kurangnya harus mendapat 1.000 tanda tangan, penduduk 1.000.000 sampai 5.000.000 (2.000 tanda tangan), penduduk 5.000.000 samapi 10.000.000 (3.000 tanda tangan), penduduk 10.000.000 sampai 15.000.000 (4.000 tanda tangan), dan penduduk lebih dari 15.000.000 (5.000 tanda tangan).

¹¹² *Ibid*

¹¹³ *Ibid*

konstitusional untuk mengubah, mempertimbangkan, atau menolak rancangan undang-undang yang berasal dari Majelis Rendah. Sekiranya hal itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak konstitusional untuk menunda pengesahan undang-undang yang disetujui Majelis Rendah. Menurut Kevin Evans, jika konstitusi tidak memberi hak untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang, menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan Majelis Tinggi dalam pelaksanaan fungsi legislasi.¹¹⁴ Sebagai bagian dari mekanisme *check and balances* dalam fungsi legislasi, penundaan tersebut dimaksudkan untuk memberi kesempatan bagi Majelis Tinggi untuk mengoreksi rancangan undang-undang yang telah disetujui Majelis Rendah.

Berdasarkan teori itu, DPD yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945 tidak memberikan wewenang kepada DPD untuk mengubah dan menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Satu-satunya kesempatan DPD untuk terlibat lebih intensif dalam pembahasan rancangan undang-undang, yaitu dengan adanya frasa “ikut membahas” yang terdapat dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Ini berarti peran DPD dalam fungsi legislasi untuk rancangan undang-undang tertentu lebih tepat disebut sebagai staf ahli DPR¹¹⁵ saja dimana pembahas utama dilakukan oleh DPR dan Presiden.¹¹⁶

Sehingga apabila ditinjau dari teori legislasi, maka peran DPD itu belum memenuhi segala unsur dari tahapan legislasi. Dimana dalam ketentuan teorinya,

¹¹⁴ Kevin Evans, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto *et .al* (edit.), *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPC Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 153-154

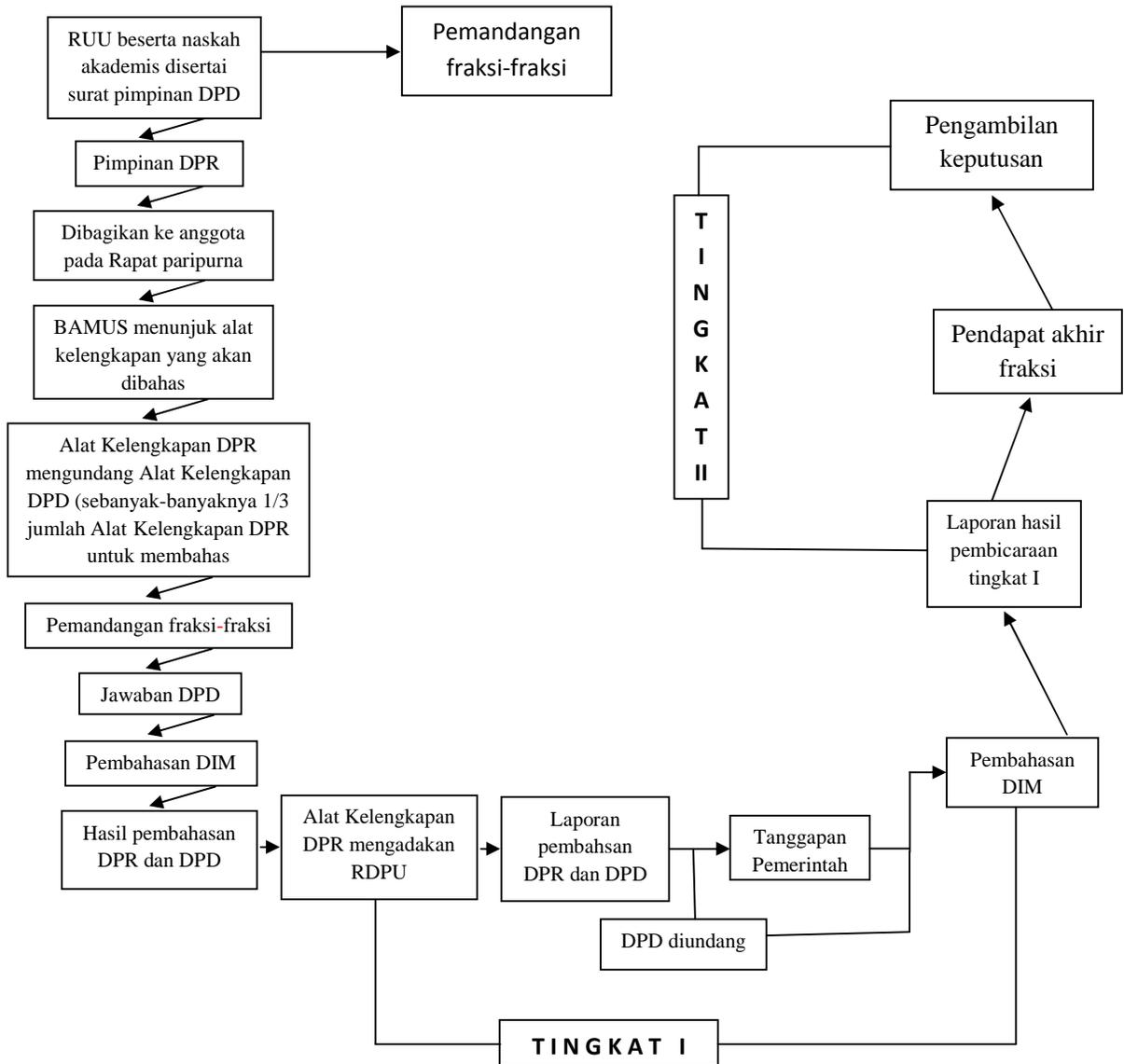
¹¹⁵ Masnur Marzuki, *Analisis Kontestasi ... Op. Cit*

¹¹⁶ Saldi Isra, *Pergeseran ..., Op. Cit*, hlm. 259

legislasi itu dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi terhadap produk hukum yang dibuat tersebut.

Realita yang terjadi, DPD tidak sepenuhnya dilibatkan dalam setiap tahapan proses legislasi tersebut. Dimana DPD hanya dilibatkan dalam proses persiapan, teknik penyusunan dan perumusan rancangan undang-undang saja. Ini tentunya tidak sesuai dengan kategori dan idealitanya sebuah lembaga perwakilan yang dalam menjalankan fungsi legislasinya dibatas-batasi peranannya. Melihat frasa “ikut membahas” yang termaktup dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 diterjemahkan sebagai pembahasan pendahuluan sebelum rancangan undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Kalaupun DPD diundang, kehadiran DPD sebatas memberikan pandangan atau pendapat atas rancangan undang-undang yang termasuk dalam kewenangan DPD . sedangkan pembahasan yang substansial berupa pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah rancangan undang-undang, menurut Pasal 137 ayat 1 huruf c Tatib DPR 2005/2006 hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden. Alur (lihat Bagan 2) pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana bagan dibawah ini.

Bagan 2. Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang dari DPD



Sumber: Sekretariat Jendral DPD RI

Mengingat bahwa DPD dalam menjalankan fungsi legislasi tersebut membutuhkan anggaran yang besar yang berasal dari kas negara, dimana anggaran tersebut dibutuhkan dalam segi akomodasi dan faktor-faktor lain yang dapat menunjang kinerja 132 anggota DPD. Maka apabila ditelaah lebih jauh,

secara otomatis terjadi “pemborosan” terhadap kas negara yang di *suplay* ke DPD, dimana apabila dilihat lebih jauh fungsi anggaran yang dikeluarkan tersebut tidak sepenuhnya bermanfaat bagi kepentingan masyarakat mengingat minimnya peran dari DPD secara kelembagaan yang disumbangkan untuk kepentingan Bangsa. Sehingga yang sepatutnya menjadi sorotan, dengan anggaran yang dikeluarkan oleh negara terhadap lembaga yang keberadaan dan eksistensinya diatur dalam UUD 1945, maka perlu ditinjau lebih lanjut untuk memberikan wewenang yang lebih banyak terhadap DPD yang sejatinya secara kelembagaan memiliki legitimasi yang tinggi, namun secara wewenang dan fungsi masih jauh dari yang diharapkan.

B. Kendala-kendala dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD RI

Mengacu pada Tata Tertib DPD Pasal 4 Ayat (2) disebutkan “Fungsi sebagaimana pada ayat (1),¹¹⁷ dijalankan DPD sebagai perwakilan daerah untuk menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat daerah dalam rangka kebijakan daerah maupun nasional”.¹¹⁸ Dalam rumusan Tata Tertib DPD tersebut apabila disimak merupakan sebuah tanggung jawab yang besar dari sebuah lembaga institusi DPD yang notabene menjadi lembaga yang seharusnya dapat dimaksimalkan untuk menyerap dan menampung aspirasi daerah-daerah yang ada di Indonesia untuk diperjuangkan di tingkat pusat. Dengan beragamnya corak budaya bangsa, tingkat perekonomian yang masih belum merata antara satu daerah dengan yang lainnya, dan berbagai jenis masalah daerah lainnya, dengan tidak mengesampingkan asas persamaan pemerataan pembangunan di Nusantara, namun perlu juga diingat bahwa daerah-daerah tentunya akan memiliki daftar inventarisir permasalahan yang berbeda. Mengingat anggota DPD pada umumnya

¹¹⁷ Fungsi dalam Ayat (1) Tata Tertib DPD terdiri dari 4 point yang sama seperti fungsi yang tertuang dalam Pasal 22D UUD 1945 dan UU MD3, yaitu dimana DPD mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul kepada DPR mengenai RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (b) ikut dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (c) pemberian pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta (d) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

¹¹⁸ Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 01/DPD RI/2009-2010 Tentang Tata Tertib

merupakan tokoh-tokoh di daerahnya masing-masing, tentunya wajar dan *fair* apabila ditarik sebuah kesimpulan bahwa individu-individu yang duduk saat ini sebagai anggota DPD akan lebih paham dan mengerti akan permasalahan daerah konstituennya. Sehingga apabila setiap permasalahan-permasalahan yang ada ini dikomunikasikan dan diintegrasikan menjadi rumusan undang-undang, tentunya akan sangat mewakili karena tidak akan ada embel-embel kepentingan dan tarik ulur kepentingan partai politik yang pada umumnya tidak mampu menjadi wujud/wadah penampung aspirasi daerah pada tingkat pusat.

Dalam pelaksanaan fungsi legislasinya, DPD dihadapkan dalam berbagai kendala-kendala yang cukup signifikan, diantaranya kendala yang berada pada tataran internal DPD secara kelembagaan. Dimana harus diakui dan disadari bersama bahwasanya SDM yang menjadi anggota DPD itu merupakan tokoh-tokoh masyarakat yang berasal dari daerah, sehingga dapat ditemukan kendala berupa belum mampunya anggota DPD tersebut menyesuaikan dengan polarisasi dalam hal menyusun dan menyampaikan aspirasi secara terukur, valid dan akademis. Selain itu faktor kendala internal lainnya juga tidak dapat dipungkiri DPD masih merupakan lembaga baru, sehingga masih butuh waktu untuk menata diri secara kelembagaan. Sejalan dengan itu juga faktor SDM pada kesekretariatan DPD untuk membantu pelaksanaan tugas anggota-anggota DPD sendiri yang dirasa masih kurang mencukupi baik dalam hal kuantitas, maupun dalam hal kualitas dalam proses membantu pembentukan hukum (legislasi).¹¹⁹

¹¹⁹ Wawancara langsung dengan staf ahli Komite II DPD RI Bapak Masnur Marzuki, SH, L.LM pada 4 April 2012 jam 21.30

Tabel 4. Jumlah Pegawai di Lingkungan Setjen DPD RI

No	JABATAN	ESELON								Staf	Non-PNS	Jumlah
		I		II		III		IV				
		A	B	A	B	A	B	A	B			
1	Sekjen	1	-	-	-	-	-	-	-	3	-	4
2	Wasekjen	-	1	-	-	-	-	-	-	5	-	6
3	Biro Renkeu	-	-	1	-	4	-	9	-	20	5	39
4	Biro Setpim	-	-	1	-	4	-	9	-	19	5	38
5	Biro Sidang I	-	-	1	-	5	-	10	-	21	13	50
6	Biro Sidang II	-	-	1	-	5	-	11	-	27	18	62
7	Biro Admin	-	-	1	-	4	-	10	-	22	14	51
8	Biro Umum	-	-	1	-	4	-	9	-	42	37	93
9	Pusdatin	-	-	1	-	3	-	7	-	15	10	36
10	Pusdija	-	-	1	-	3	-	7	-	51	37	99
11	Pusjijakum	-	-	1	-	3	-	7	-	10	6	27
J U M L A H		1	1	9	-	35	-	79	-	235	145	511

Sumber : Biro Administrasi Sekretariat Jendral DPD RI¹²⁰

Pada saat ini jumlah pegawai Setjen DPD RI tercatat sebanyak 511 pegawai yang terdiri dari 358 PNS dan 145 tenaga perbantuan (Tabel 5). Dari 358 PNS yang bekerja pada Setjen DPD RI yang menduduki jabatan struktural

¹²⁰ Data menunjukkan keadaan sampai dengan 1 Februari 2010 dalam Jurnal *Bhineka Tunggal Ika; Ulasan Ilmiah Politik, Otonomi Daerah, SDA, dan Pluralistik*, Vol. 1, No. 1, Sekretariat Jendral DPD RI, Jakarta 2010, hlm. 29

sebanyak 125 pegawai dan staf sebanyak 239 PNS, selain itu didukung juga dengan pegawai tidak tetap sebanyak 145 orang (Tabel 6).¹²¹

Tabel 5. Jumlah Pegawai Menurut Pangkat/ Golongan

No.	GOL.	KEPANGKATAN					JUMLAH
		E	D	C	B	A	
1	IV	2	2	6	9	18	37
2	III	-	11	54	25	114	203
3	II	-	4	42	7	65	119
4	I	-	-	-	-	1	1
		2	17	102	41	196	360

Sumber : Biro Administrasi Sekretariat Jendral DPD RI¹²²

Selain itu masih ada faktor kendala lainnya berupa permasalahan yang berasal dari eksternal kelembagaan DPD, dimana salah satunya yaitu RUU yang akan dibahas pada prolegnas telah di “kapling” oleh DPR dan Presiden, sehingga DPD tidak mendapatkan “kaplingan” untuk melaksanakan fungsi legislasinya. Selain itu juga masing-masing institusi yaitu DPD dan DPR memiliki tata tertib institusi yang mengatur mengenai institusi-institusi itu masing-masing. Namun, dalam prakteknya tata tertib DPR-lah yang mendominasi apabila terjadi suatu sidang untuk merumuskan suatu undang-undang.¹²³ Kendala terakhir yang

¹²¹ *Ibid*, hlm. 30

¹²² *Ibid*

¹²³ Pada tata tertib DPR disebutkan dalam hal DPD tidak hadir pada pembahasan RUU pada Tingkat I, maka pembahasan tetap bisa dilanjutkan.

ditemui lainnya yaitu *Political will* DPR untuk melibatkan DPD dalam hal pembuatan undang-undang (legislasi) masih kurang.

Tabel 6. Kendala Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD¹²⁴

Faktor Internal	Faktor Eksternal
Faktor sumber daya manusia anggota-anggota DPD	RUU yang akan dibahas pada prolegnas telah di “kapling” oleh DPR dan Presiden.
Faktor kelembagaan DPD yang tergolong masih baru	Persinggungan Tata Tertib DPD-DPR
Faktor sumber daya manusia dalam kesekretariatan DPD	<i>Political will</i> DPR untuk melibatkan DPD dalam hal pembuatan undang-undang (legislasi).

Dari hasil penelitian ini dapat diinformasikan bahwa sampai saat ini belum ada ditemui rancangan undang-undang yang berasal dari DPD yang dilanjutkan untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 134 Tata Tertib DPR 2005/2006. Padahal, Pasal 134 Ayat (2) Tata Tertib DPR mengamanatkan kepada pimpinan DPR memerintahkan Badan Musyawarah DPR menindaklanjuti rancangan undang-undang dari DPD yang telah disampaikan dalam rapat paripurna DPR. Dengan demikian, Tata Tertib DPR 2005/2006 terdapat celah (*loop hole*) yang memungkinkan DPR mengabaikan rancangan

¹²⁴ Data diperoleh lewat wawancara, *Op. Cit*

undang-undang yang berasal dari DPD. apalagi Tata Tertib DPR tidak mencantumkan tindak-lanjut rancangan undang-undang dari DPD sebagai salah satu tugas Badan Musyawarah DPR.¹²⁵

Hal ini menunjukkan keikutsertaan DPD dalam penyuksesan prolegnas masih belum ada sama sekali. Bukan berarti keinginan dan keterbatasan buah pikiran DPD dalam sukseksi prolegnas, melainkan adanya kesulitan dalam menerobos sebuah sistem yang terpolarisasi selama ini. Karena itu, peran DPD makin tidak kelihatan dalam fungsi legislasi. Dengan kondisi seperti itu, sekiranya Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 tidak memberi wewenang ikut membahas rancangan undang-undang tertentu, DPD hampir tidak berbeda dengan kelompok masyarakat lainnya dalam fungsi legislasi.

Terkait dengan kelanjutan usulan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, Ketua DPD RI Ginandjar Kartasasmita dalam Pidato Sidang Paripurna Khusus, 19 Desember 2009, mengemukakan:

Demikian pula dalam bidang legislasi. Misalnya, RUU-RUU inisiatif DPD tidak ada yang jelas kelanjutannya. Kami tidak bermaksud menyampaikan hal itu dalam forum ini sebagai wujud sengketa antar lembaga negara, atau untuk menutupi kekurangan DPD, karena sebagai lembaga negara baru kami sendiri mengakui masih banyak kelemahan.¹²⁶

Perlu juga rasanya menginformasikan dalam penelitian ini bentuk ketimpangan lainnya yaitu DPD apabila ingin inisiatif mengajukan RUU, harus dilaksanakan secara institusi, sedangkan DPR inisiatif RUU bisa dilakukan oleh perseorangan. Pembedaan yang terjadi sungguh luar biasa, dimana sama saja

¹²⁵ Lihat Pasal 31 Tata Tertib DPR 2005/2006

¹²⁶ Pidato Ketua DPD RI pada Sidang Paripurna Khusus, 19 Desember 2009, hlm. 17

menunjukkan bahwa “power” seorang anggota DPR sama dengan sebuah institusi DPD dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi dalam hal inisiatif pengajuan RUU.¹²⁷

Terkait dengan alur pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD tersebut, hasil Kajian Kelompok Kerja Amandemen UUD 1945 Forum Rektor Indonesia menyatakan:

Pola hubungan “kamar-kamar legislatif” ini boleh disebut tipe hibrida, yaitu “legislatif tiga kamar” (*three-chamber legislative process*) tapi dengan fungsi pengambilan keputusan hanya di tangan dua kamar (DPR dan Presiden) yang menghasilkan pola “legislasi parlementer yang ganjil”.¹²⁸

Melihat hubungan DPR, Presiden, dan DPD dalam fungsi legislasi yang terkait dengan kewenangan DPD, pendapat Kelompok Kerja itu punya alasan yang cukup mendasar karena ketiga lembaga itu menjadi terlibat dalam proses legislasi untuk rancangan undang-undang yang dimaksudkan dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945. Namun keterlibatan DPD hanya terjadi pada proses awal pada Pembicaraan Tingkat I. Pada tahap itu, fungsi legislasi berlangsung dalam proses tripartit. 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.

Salah satu kritik terbesar dalam fungsi legislasi DPD adalah keterlibatan DPD dibatasi sampai pembahasan Tingkat I. Padahal, UUD 1945 memungkinkan DPD ikut sampai pada proses yang berlangsung di Tingkat II. Secara

¹²⁷ Wawancara, *Op. Cit.*

¹²⁸ Kelompok Kerja Amandemen UUD 1945, *Kajian Akademik Penyempurnaan Hasil Amandemen UUD 1945*, Forum Rektor Indonesia, 2007, hlm. 49.

konstitusional, DPD tidak mungkin ikut memberikan persetujuan terhadap sebuah rancangan undang-undang karena UUD 1945 memberikan batasan yang tegas bahwa persetujuan hanya menjadi wewenang DPR dan Presiden. Untuk menjawab kritik pelemahan DPD dalam proses legislasi, UU No. 27 Tahun 2009 dalam Pasal 146 Ayat (1) menyatakan bahwa:

Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.

Setelah rancangan undang-undang yang berasal dari DPD disampaikan, DPR mengadakan rapat paripurna untuk memutuskan (1) menyetujui, (2) menyetujui dengan perubahan, dan (3) menolak rancangan undang-undang dimaksud. Pasal 147 Ayat (3) UU No. 27 Tahun 2009 menyatakan, dalam hal rapat peripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang berasal dari DPD, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR. Kemudian dalam Ayat (4) dinyatakan, dalam hal rapat peripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR dan selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan rancangan undang-undang tersebut kepada komisi, gabungan komisi, badan legislasi, atau panitia khusus. Jika menolak, Ayat (5) menegaskan, pimpinan DPR menyampaikan keputusan mengenai penolakan tersebut kepada pimpinan DPD. Terhadap rancangan undang-undang yang disetujui atau disetujui dengan perbaikan, Pasal 147 Ayat (6) menyatakan:

Pimpinan DPR menyampaikan rancangan undang-undang kepada Presiden dan pimpinan DPD, dengan permintaan kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang serta kepada DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang akan membahas rancangan undang-undang tersebut.

Dalam pembahasan kehadiran DPD menjadi lebih riil dengan adanya ruang untuk menyampaikan pandangan sepanjang rancangan undang-undang terkait dengan kewenangan DPD. Pada pembahsan Tingkat I, Pasal 150 Ayat (2) huruf b dan d menyatakan bahwa DPD menyampaikan pandangan setelah DPR atau Presiden menyampaikan penjelasan. Bahkan, pada akhir pembicaraan Tingkat I, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 150 Ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009, sebagaimana diberikan kepada fraksi DPR dan Presiden, DPD mempunyai kesempatan untuk menyampaikan pendapat mini. Bahkan sebagaimana ditegaskan Pasal 151 Ayat (1) huruf a UU No. 27 Tahun 2009, pada pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR, sebagaimana fraksi-fraksi, DPD juga berkesempatan menyampaikan pendapat mini. Terkait dengan hal ini, penjelasan Pasal 151 Ayat (1) huruf a menyatakan, pendapat mini DPD hanya disampaikan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD.

Salah satu masalah potensial yang muncul dari UU No. 27 tahun 2009 ini adalah tidak ada batasan waktu yang jelas bagi DPR untuk menindaklanjuti rancangan undang-undang yang berasal dari DPD. Dengan ketiadaan batasan itu, bukan tidak mungkin nasib semua rancangan undang-undang yang akan dihasilkan mengalami kejadian yang sama dengan nasib 16 rancangan undang-undang produk DPD pada periode 2004-2009.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPD RI yang tertuang dalam UUD 1945 dan UU No. 27 Tahun 2009 masih jauh dari yang bisa dilaksanakan oleh sebuah lembaga perwakilan rakyat yang dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya itu dibiayai oleh anggaran negara. Signifikansi peran yang disumbangkan oleh DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya terasa masih minim dan tidak sesuai dengan konsep idelitanya, dimana peran legislasi DPD dipenggal-penggal dan tidak menyeluruh terlibat dalam proses pembuatan undang-undang tersebut. Hal ini disebabkan oleh peraturan-peraturan dan undang-undang yang ada saat ini masih membatasi dan “mengkebiri” peranan yang bisa dimaksimalkan oleh lembaga DPD. Lebih lanjut kinerja DPD dalam hal legislasi terasa tidak dihargai melihat setiap rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sampai saat ini belum ada yang digunakan dan disahkan menjadi sebuah undang-undang.
2. Kendala-kendala yang ditemui DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya sangat kompleks, mulai dari kendala yang berasal dari internal DPD itu sendiri maupun yang berasal dari eksternal DPD.

Faktor internal itu antara lain berupa sumber daya manusia anggota-anggota DPD, faktor kelembagaan DPD itu sendiri yang tergolong masih baru dan butuh pembenahan, sampai pada faktor sumber daya manusia dalam kesekretariatan DPD yang belum mumpuni dan mampu mengawal dan membantu anggota-anggota DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya. Selain itu faktor eksternal yang menjadi kendala antara lain RUU yang akan dibahas pada prolegnas telah di “kapling” oleh DPR dan Presiden, sehingga DPD tidak mempunyai “kaplingan” RUU yang akan dibahas, selain itu terdapat persinggungan Tata Tertib DPD-DPR dimana dalam prakteknya Tata Tertib DPR lebih dominan serta *political will* DPR untuk melibatkan DPD dalam hal pembuatan undang-undang (legislasi) dirasa masih kurang.

B. Saran

1. Peraturan-peraturan serta undang-undang yang mengatur DPD saat ini masih sangat membatasi kinerja DPD dalam hal menjalankan fungsi legislasi. Karena saat ini DPD hanya sebatas pelengkap instrumen dalam pembuatan undang-undang (legislasi). Sehingga sudah saatnya peraturan-peraturan serta undang-undang yang mengatur mengenai kewenangan DPD dalam hal legislasi harus diubah. Terutama amandemen terhadap Pasal 22D UUD 1945 serta Pasal 224 Ayat (1) dan (2) UU no. 27 Tahun 2009.
2. Dalam hal menanggulangi kendala yang berasal dari internal DPD, sebaiknya peningkatan mutu anggota-anggota DPD dan PNS yang

berada dalam ke-setjen-an DPD dalam segi pembuatan undang-undang (legislasi) melalui pelatihan-pelatihan legal drafting, serta peningkatan mutu dan manajemen kesekretariatan DPD secara berkelanjutan yang tergolong masih baru. Pada tataran eksternal DPD yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPD itu sendiri dapat dilakukan pemberian tugas secara merata antara DPR, DPD dan Presiden dalam hal merumuskan undang-undang yang menjadi agenda prolegnas, kemudian perbaikan Tata Tertib DPR-DPD yang tumpang tindih satu sama lain guna menghindari citra supremasi sebuah lembaga kenegaraan, *political will* DPR yang harus menghormati peran DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Afar Gafar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004
- Alfred de Gracia, Roberto Michels, *First Lectures in Political Sociology*, University of Minnesota, Minnesota, 1949
- Aidul Fitriadi Azhari, *Menemukan Demokrasi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2005
- Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi; Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, In-TRANS Publishing, Malang, 2008
- Arend Lijphart, *Pattern of Democracy-Government Forms and Performance*, Yale University, London, 1999
- Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1987
- Carol C. Gould, *Rethinking Democracy Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy, and Society*. Terjemahan Samodra Wibawa, *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Tiara Wacan Yogya, Yogyakarta, 1993
- C.B. Macpherson, *The Life and Time of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1997
- David N Olson, *The Lagislative Process, A Comparative Aproach*, Harper & Raw Publication, New York, 1980

- Dewan Perwakilan Daerah, *Himpunan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2005-2006*, Sekretariat Jendral DPD-RI, Jakarta, 2006
- Elizabeth A. Martin and Jonathan Law , *A Dictionary of Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2006
- Gilbertt Abcarian and George S. Massanat, *Contemporary Political System*, Charter Scribner's and Son, New York, 1970
- Hanna Fenichel Pettkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1980
- Haryanto, *Kekuasaan Elit, Suatu Bahasan Pengantar*. Program Pasca Sarjana (S2) Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2005
- Hoogerwer, *Politologi (terjemahan)*, Erlangga, Surabaya, 1985
- I.C. Van der Vlies, *Buku Perancang Peraturan Perundang-Undangan*, Diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2005
- Ivor Jennings, *Parliament*, Second edition, Cambridge University Press, 1969
- Jean Baechler (1995), *Democracy An Analytical Survey*. Terjemahan Bern Hidayat, *Demokrasi: Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Yogyakarta, 2001
- John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1995
- Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York, 1952

- Jurgen Habermas, *Paradigms of Law*, In Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.), *Law and Democracy*. Dartmouth Publishing Company, Ashgate Publishing Limited, Burlington, 2003
- Kelompok Kerja Amandemen UUD 1945, *Kajian Akademik Penyempurnaan Hasil Amandemen UUD 1945*, Forum Rektor Indonesia, 2007
- Kevin Evans, *Seputar Sistem Bikameral*, dalam Bambang Subianto *et .al* (edit.), *Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, CPPC Paramadina dan Partnership for Governance Reform in Indonesia, Jakarta, 2002
- Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan Tim IRE Yogyakarta, IRE Press, Yogyakarta, 2003
- Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-Undangan (2), Proses dan Teknik Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998
- M.C. Burkens et. al., *Beginnselen van de Democratische Rechtsstaat*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle in Samenwerking met het Netherlands Institut voor Sociaal en Economisch Recht, NISER, Netherlands, 1990
- Mohammad Hatta, *Kedaulatan Rakyat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1980
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim , *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Jakarta, 1997
- Ramlan Surbakti, Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan, dalam Maruto MD dan Amwari WMK (edit), *Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi*, LP3ES, Jakarta, 2002
- Robert D. Putnam, *Introduction*, In *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New York, 1976

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parleментар Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991

_____, *Sisi-sisi Lain Hukum di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2003

SP. Varma (1975), *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Yohanes Kristiarto SL (dkk), *Teori Politik Modern*, Raja Garfindo Persada, Jakarta, 2007

Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Region*, Centre of Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, 2007

Suyatno, *Menjelajah Demokrasi*, Liebe Book Press, Yogyakarta, 2004

Tim Penyusun PAH II DPD RI, *Buku Catatan Tahunan Kinerja Komite II DPD RI Tahun 2009-2010*, Jakarta, 2010

Jurnal dan Makalah

Bivitri Susanti, *Penguatan Kewenangan DPD dalam Pasal-pasal Lain yang Terkait di Bidang Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan*, makalah disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara, diselenggarakan oleh Univ. 45, Makassar, 2007

Fatkurohman, *Tendensitas Pergeseran Kehidupan Demokrasi di Indonesia*, Widya Yuridika, Vol. 10 No. 2, Jakarta, 2002

- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 2003
- Philipus M. Hadjon, *Keterbukaan Pemerintahan dan Tanggung Gugat Pemerintah*, makalah dalam Seminar Hukum Nasional “Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*)”, Badan Pembinaan Hukum nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1999
- Pidato Ketua DPD RI pada Sidang Paripurna Khusus, Jakarta, 2009
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Bacaan Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, UKI Press, Jakarta, 2006
- Setjen DPD RI, *Bhineka Tunggal Ika; Ulasan Ilmiah Politik, Otonomi Daerah, SDA, dan Pluralistik*, Vol. 1, No. 1, Sekretariat Jendral DPD RI, Jakarta 2010
- Sri Sumantri Martosoewigno, *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah dalam acara Focus Group Discussion, Yogyakarta, 2003
- Sutoro Eko, *Krisis Demokrasi Elektoral*, Jurnal Mandatory, *Krisis Demokrasi Liberal*. IRE, Yogyakarta, 2004

Undang-Undang dan Peraturan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 01/DPD RI/I/2009-2010 Tentang Tata Tertib
- Peraturan Tata Tertib Anggota DPR Tahun 2005/2006

Websites

<http://id.wikipedia.org>, 11 Februari 2012, jam 10.00 WIB

<http://www.jimly.com>, 17 Februari 2012, jam 22.00 WIB

<http://www.saldiisra.web.id>, 17 Februari 2012, jam 22.30 WIB

<http://syukriy.wordpress.com>, 19 Februari 2012, Jam 18.50 WIB

<http://edukasi-pelajar.blogspot.com>, 22 Februari 2012, jam 21.00

<http://weare8i.blogspot.com>, 22 Februari 2012, jam 20.00

<http://pkbh.uad.ac.id/> , 22 Februari 2012, jam 20.30

<http://www.sulasno.co.cc>, 22 Februari 2012, jam 22.00

<http://journal.uui.ac.id>, 30 Maret 2012 jam 22.00