

KEDUDUKAN DAN FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

INDRAYATI, ROSITA

Pembimbing : Dr.Sukardi,SH,M.Hum.

CONSTITUTION LAW

KKB KK-2 TH 41 / 10 Ind k

Copyright: © 2010 by Airlangga University Library Surabaya

RINGKASAN

Sebuah aspek penting dalam proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD 1945). Perubahan UUD 1945 bertujuan untuk mewujudkan konstitusi Indonesia yang memungkinkan terlaksananya penyelenggaraan negara yang modern dan demokratis. Semangat perubahan konstitusi yang muncul berupa supremasi konstitusi, keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antar cabang kekuasaan negara secara lebih tegas, penguatan sistem checks and balances antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Semua itu direfleksikan sebagai konsensus politik bangsa yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945).

Tuntutan reformasi melalui Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 berimplikasi terhadap perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan tersebut terjadi dalam kelembagaan negara dengan bertambahnya lembaga Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD). Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang dilaksanakan pada tahun 2001 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, secara yuridis sebagai dasar kehadiran lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Secara filosofis, kehadiran DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan selain Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat dilepaskan dan merupakan tuntutan dari terselenggaranya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengedepankan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat dilihat dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang memberikan penekanan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan hubungan pusat dan daerah dilaksanakan dengan sistem otonomi luas. Untuk menjaga dan menindaklanjuti kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan di pusat, maka diperlukan lembaga yang memiliki eksistensi dan kedudukan serta fungsi yang dapat menjembatani kepentingan daerah.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bicameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relative dapat disalurkan dengan basis social yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (*regional*

representation). Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, DPD memiliki kedudukan yang tidak jelas. Apalagi pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berkaitan dengan DPD tidak diatur secara komprehensif dan sangat sumir sebagaimana tertuang dalam Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 22F ayat (2) ataupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPD sama sekali tidak memiliki kekuasaan apapun, selain hanya memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan, baik dalam bidang legislatif maupun pengawasan. Kewenangan DPD berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sebatas memberikan pertimbangan pun menampakkan kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan sebagai lembaga bargaining terhadap kemungkinan pertimbangan DPD yang tidak dilanjuti oleh DPR. Apalagi rancangan undang-undang yang tidak sesuai dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD dengan menggunakan hak veto, sebagaimana dipraktekkan dalam sistem perwakilan bikameral. Hal inilah yang mengakibatkan DPD tidak memiliki kekuasaan sama sekali dalam sistem ketatanegaraan saat ini yang membuat kedudukan DPD sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. Menurut pasal 22D UUD 1945 hasil amandemen ketiga, fungsi dan kedudukan DPD diantaranya mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pemekaran daerah dan masalah yang berkaitan dengan sumber alam daerah. Selanjutnya juga dinormakan bahwa DPD memiliki peran untuk membahas bersama-sama DPR rancangan undang-undang. Peluang-peluang konstitusional tersebut merupakan peran strategis yang dapat dilakukan DPD dalam proses politik nasional sebagai wujud *intermediate power* yang mengemban amanat suara pemilih. Namun dalam implementasinya, muncul sejumlah kekecewaan dari kalangan anggota DPD mengingat peran konstitusional yang strategis di atas belum dapat diwujudkan sebagai bentuk kekuatan politik nyata DPD. Anggota DPD menilai kedudukan DPD secara politik riil di bawah DPR. DPR merasa lebih dominan dan superior dibanding dengan posisi DPD. Dalam proses politik riil, seperti pembahasan RUU di DPR, dirasakan peran DPD kurang maksimal atau acapkali tidak dilibatkan dalam pembahasan RUU bersama DPR. Terdapat situasi politik, DPR tak harus wajib mengundang atau mengajak DPD untuk melakukan pembahasan suatu rancangan undang-undang. Peran-peran konstitusional DPD dilihat hanya pada aspek konsultatif dengan DPR namun tidak harus mengikat secara politik. Dalam Undang-Undang No 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 44 dan 45, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, fungsi dan tugas DPD nampak lebih sebagai lembaga konsultatif yang hanya memberikan sekedar pertimbangan dan pengusulan kepada DPR. Posisi demikian hanya memberi suatu legitimasi bahwa peran politik DPD memang tidak sejajar dengan DPR. Perdebatan politik lantas berlanjut menuju perdebatan konstitusional bahwa terdapat kesalahan substansi dalam amandemen undang-undang dasar sehingga mendesak diadakan amandemen UUD 1945 kelima guna mengembalikan naskah UUD 1945 ke naskah sebelum diadakan amandemen pertama sampai keempat. Termasuk di dalam konteks perdebatan tersebut adalah keinginan sejumlah anggota DPD untuk mengajukan usul amandemen pasal 22C UUD 1945 hasil amandemen keempat yang menyangkut fungsi dan kedudukan DPD yang dianggap telah mengeliminasi peran strategis DPD sebagai mitra politik sejajar dengan DPR.

ABSTRACTION

THE FUNCTION AND LEGAL POSITION OF THE CITY COUNCIL IN INDONESIAN CONSTITUTION LAW SYSTEM

ROSITA INDRAYATI

The city council was born as a result from public appeal of Indonesian constitution 1945. The council existence is regulated in article 22 C and 22 D. Those articles regulated about the Council's function and authority.

In Indonesian constitution law system nowadays, the council has indistinct legal position, furthermore, the regulation in Indonesian constitution 1945 related with the city council, were not comprehensively regulated and unclear. Alternatively, the statue number 27 on 2009 about "MPR, DPR, DPD, dan DPRD" constituted about the regulation of the city council.

The council's authority related with the district autonomy, which only give the council right to give consideration to the government, shows the council authority weakness because they are unable to fight for the district interests. Constitutionally, the council is an organ in legislative area, that has an authority to purpose the draft of a statue related with autonomy, consult about the draft, watch the implementation, and gives considerations for the autonomy problems. The point of article 22 D (1), (2), and (3) of the Indonesian constitution 1945 is about the legislative organ authority, despite of that, the power of law making is fully the authority of National Council, which regulated in article 19 (2) of Indonesian constitution 1945.

Key words:

The City Council Legal Position
The City Council Functions
The City Council Authorities
District Autonomy
Indonesian Constitutional Law System