

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan asas demokrasi, adanya lembaga perwakilan merupakan komponen pokok yang harus ada disamping unsur-unsur lainnya seperti sistem pemilihan, *equity before the law*, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan untuk berserikat dan berkumpul dan lain sebagainya. Sistem demokrasi sangat memudahkan untuk mengikutsertakan setiap warga negara dalam segala kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah, baik itu secara langsung ataupun melalui wakil yang mereka pilih di dalam lembaga perwakilan.¹ Dengan adanya lembaga perwakilan yang dapat mewakili suara rakyat maka diharapkan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat merepresentasikan dari keresahan yang dialami oleh masyarakat.

Setelah pemerintahan Orde Baru turun maka berubah pula kepada susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Maka setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pada 21 Oktober Tahun 1999, keterwakilan dari Utusan Golongan dihapuskan dan Utusan Daerah digantikan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dihapus dan digantikannya dua perwakilan tersebut karena dinilai tidak dapat

¹ Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Liberty Press. hlm. 1

menjalankan kewenangannya dengan baik dan tidak dapat memperjuangkan aspirasi dari masyarakat daerah serta proses pengangkatan kedua perwakilan tersebut tidaklah dilakukan secara demokratis. Karena pemilihannya hanya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) provinsi, dan dapat kita ketahui bersama bahwa segala proses yang ada di DPRD itu sendiri banyak suara yang dihegemoni oleh kepentingan-kepentingan politik terutama yang berasal dari pemenang pemilu saat itu.

Selain itu, dengan dilakukan pemilihan yang tidak demokratis tadi mengakibatkan adanya kesenjangan yang jauh di beberapa daerah baik itu kesenjangan ekonomi, kesehatan, maupun pendidikan. Maka sejak saat itu mulailah muncul inisiasi untuk menciptakan sistem perwakilan yang independen, yang dinilai bisa berkolaborasi menjadi sistem dapat memberikan *check and balances* dalam proses perwakilan. Sehingga sistem kelembagaan perwakilan yang ada di Indonesia pada saat ini dapat disebut menggunakan sistem perwakilan *bikameral* atau lebih dikenal dengan sistem dua kamar, dimana dua kamar ini terdiri atas kamar pertama yaitu lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kamar kedua yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Menurut Bagir Manan Indonesia ini berkiblat pada Amerika Serikat karena dengan adanya DPR sebagai wakil rakyat dan DPD sebagai wakil daerah diibaratkan seperti (*house of representatives*) sebagai wakil rakyat Amerika Serikat dan senator (wakil dari negara bagian). Akan tetapi dalam

kenyataannya walaupun di dalam pemilihannya DPR dan DPD sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum mestinya kedua lembaga perwakilan tersebut mempunyai kewenangan yang sama di bidang legislasi, mengingat tujuan awal dari adanya DPD untuk melakukan *check and balances* di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan dari DPD seharusnya dimaknai sebagai proses optimalisasi di dalam proses kelembagaan perwakilan di Indonesia. Mengingat bahwa mekanisme *checks and balances* itu sangat diperlukan dalam sistem dua kamar (bikameral). Sesuai dengan pendapat R. Hogue dan Martin Harrop yang menyatakan bahwa :

*“the main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly is first, to present distinct interest within society and secondly to provide checks and balances within the legislative branch”.*²

Terkait dasar konstitusional DPD terdapat dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana ketentuan dua pasal tersebut, saat ini yang seharusnya DPD hadir sebagai upaya penyeimbang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam kewenangannya sangat limitatif sekali yaitu, terbatas pada pengajuan RUU

² R. Hogue dan Martin Harrop dalam Jilmly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 139

yang berkaitan dengan daerah saja (tidak bersifat publik). Kemudian DPD hanya berwenang untuk memberikan rekomendasi RUU, akan tetapi di dalam pengesahan untuk menjadikannya Undang-Undang itu mutlak kewenangan dari DPR dan Presiden dan masih banyak lagi limitatif yang dimiliki oleh DPD dalam proses legislasi. Sehingga dengan adanya pembatasan itu mengakibatkan kurang maksimalnya DPD dalam menggali potensi yang ada di nasional dan lebih penting lagi yaitu terkait dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan DPD hanya dalam lingkup mempresentasikan potensi yang berada di daerah baik yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber ekonomi lainnya, pelaksanaan belanja negara, pajak, pendidikan, maupun kesehatan. Dengan adanya kesenjangan kewenangan tersebut mengakibatkan kewenangan DPD berada di bawah DPR sehingga DPD tidak dapat berbuat banyak karena keterbatasan kewenangan tersebut.

Dalam pengajuan RUU kewenangan dari DPD hanya sebatas sebagai inisiator pembentukan RUU saja dengan cara menyusun dan pengajukannya kepada DPR. Dapat kita lihat juga di dalam penjelasan Pasal 22D ayat (1) yang dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan di dalam Pasal 43 ayat (1) bahwa RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden. Maka dapat disimpulkan dalam penjelasan tersebut bahwa kewenangan DPD sebagai

lembaga yang berwenang mengajukan RUU dalam bidang tertentu tidak diakui di dalam penjelasan pasal tersebut. Jadi peran DPD dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hanya meliputi RUU tertentu saja yang berkaitan dengan daerah dan DPD hanya sebagai inisiator dalam penyusun dan perancang RUU serta DPD hanya sebagai pemberi pertimbangan kepada DPR atas RUU tertentu. Keberadaan DPD ini dapat juga dikatakan sebagai *co-legislator* dalam proses pembentukan peraturan undang-undang.³

Di dalam UUD 1945 dijelaskan bahwa DPR mempunyai kewenangan dalam membentuk undang-undang baik dalam proses mengajukan maupun membahas bersama Presiden dan DPD, kemudian menyetujui bersama Presiden. Dalam kewenangannya Presiden berhak untuk mengajukan RUU, membahas RUU bersama DPR dan DPD, menyetujui bersama DPR, serta mengesahkan RUU. Akan tetapi, DPD memiliki kewenangan yang limitatif dalam pembentukan undang-undang, yaitu mengajukan RUU kepada DPR terkait dengan otonomi daerah, membahas bersama dengan Presiden dan DPR tanpa diberikan kewenangan untuk menyetujui RUU.⁴

Oleh karena keterbatasan tersebutlah maka penataan kewenangan antara lembaga DPR dan DPD menjadi sangat perlu. DPD harus mendapatkan porsi yang sesuai sebagai lembaga *check and balance* bagi

³ Eka N.A.M. Sihombing Ali Marwan Hsb, 2021, *Ilmu Perundang-Undangan*, Malang, Setara Press. hlm. 147-149.

⁴ Tanto Lailam, "Problem dan Solusi Penataan Check and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal NEGARA HUKUM*, Vol. 12, No. 1 (2021). hlm. 130

DPR dalam dua kamar bikameral. Dengan dilakukannya penelitian ini oleh penulis diharapkan dapat memberikan gambaran bagaimana pola penataan yang perlu dilakukan sebagai upaya *check and balances* antar kedua lembaga DPR dan DPD dalam proses legislasi nasional.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana penataan *check and balances* antara DPR dan DPD di dalam proses legislasi nasional ?

C. Tujuan Penelitian

Di dalam penelitian yang dilakukan penulis memiliki tujuan yang akan dicapai berdasarkan rumusan masalah yang telah dituliskan di atas yaitu :

Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan penataan *check and balances* antara DPR dan DPD di dalam proses legislasi nasional.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Dengan diselesaikannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi di dalam ilmu hukum terutama dalam konsentrasi hukum tata negara dan hukum kelembagaan negara.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan adanya karya tulis ini dapat memberikan informasi kepada pembaca dan lebih luas lagi kepada masyarakat umum mengenai kelembagaan yang ada di negara.