

PENGUATAN FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM BIKAMERAL PARLEMEN

Jumadi

Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

Email: jumadirahman263@yahoo.com

Abstract

In fact, the authority to carry out the supervisory function of the implementation of the law contains weaknesses. First, the formulation of Article 22D paragraph (3) of the 1945 Constitution, does not put the obligation on the DPD to supervise the implementation of the law. Second, the weakness of the DPD arrangements in the amended constitution has become an obstacle, both for further regulation in laws and technical arrangements, and in the implementation of supervision and its results. Third, there is also an imbalance of rights, functions and authority between the DPD and the DPR. To minimize current weaknesses, constitutional conventions are needed. Besides that, the Act. No. 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD and DPRD and Provisions concerning the DPD Rules need to be amended by providing more meaningful opportunities for regional interests.

Keywords: Authority of the DPD RI, Supervision

Abstrak

Pada kenyataannya, kewenangan menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengandung kelemahan. *Pertama*, rumusan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, tidak meletakkan keharusan kepada DPD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. *Kedua*, adanya kelemahan pengaturan DPD dalam UUD hasil perubahan, sehingga menjadi kendala, baik untuk pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang dan pengaturan teknis, maupun dalam implementasi pengawasan dan hasil-hasilnya. *Ketiga*, timbul pula ketidakseimbangan hak, fungsi dan wewenang antara DPD dengan DPR. Untuk meminimalisir kelemahan saat ini, diperlukan konvensi ketatanegaraan. Selain itu UU. No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Ketentuan mengenai Tata Tertib DPD perlu diubah dengan memberi peluang lebih berarti bagi kepentingan daerah.

Kata Kunci : Kewenangan DPD RI, Pengawasan

PENDAHULUAN

Ide awal dibalik perubahan ketiga UUD 1945, khususnya gagasan lahirnya DPD adalah, untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem perwakilan dua kamar (bikameral) dan meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.¹ Konsep ideal keberadaan DPD tersebut, pada awalnya juga bermaksud untuk mengakomodir prinsip perwakilan daerah dan pemberdayaan daerah.²

Setelah reformasi UUD 1945, konsep pembagian kekuasaan dalam rangka pengawasan pelaksanaan undang-undang (eksekutif) dan bikameral dalam rangka *check and balances*, menempatkan posisi minimal bagi DPD.³ Baik pengawasan antar lembaga perwakilan, maupun pengawasan pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh DPD sangat tergantung pada DPR.⁴ Dengan demikian DPD mempunyai peran yang tidak maksimal dalam menjalankan fungsi pengawasannya, sangat tergantung dan mengandalkan pihak-pihak lain, terutama DPR dan Presiden.⁵

Fungsi DPD khususnya pengawasan pelaksanaan undang-undang tertentu menghadapi banyak kendala. Selain kendala substansi, pelaksanaan, upaya meningkatkan kualitas pengawasan, DPD menghadapi pula banyak kendala lain, antara lain masalah dukungan sumber daya manusia yang berkualitas. Selain itu, dukungan dari DPRD dan Pemerintah Daerah dan sarana berupa kelengkapan DPD di daerah belum tersedia secara menyeluruh.⁶

PEMBAHASAN

A. Kedudukan DPD dalam Gagasan Bikameral

Sekalipun ada anggapan bahwa, ruang lingkup kekuasaan pengawasan DPD terbatas, namun gagasan perwakilan daerah tetap dianut dengan

¹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press (Cet. II), 2004, hal., 60

² Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 4, Volume 2, Tahun 2014, Moh. Dermawan, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan Legerlatif Menurut UUD 1945*.

³ JURNAL HUKUM No. 1 VOL.15, JANUARI 2008, Masnur Marzuki, *Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya*, hal. 84.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, (Cet. 2), 2005, hal., 169-170.

⁵ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke – 5*. PT. Grafitri Budi Utama (Cet. Ke-3), Bandung, 2009, hal., 356.

⁶ Ramly Hutabarat, *Otoritas dan Peran DPD Kini dan Masa Datang*. Dalam [www. Parlemen net](http://www.Parlemen.net).

klasifikasi UUD menganut bikameral⁷ lemah (*weak bicameralism*), dengan ciri DPD mempunyai kekuasaan terbatas dibandingkan DPR.

Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang justru tidak dibatasi, bahkan boleh pula mengawasi materi pengawasan DPD. Materi pengawasan tersebut seluruhnya menjadi fungsi pengawasan DPR. Faktanya “*menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti*” sebagai materi pengawasan DPR.

Selanjutnya frasa “*ditindaklanjuti*” tidak pula mencerminkan sistem *check and balances* antar kekuasaan DPD dan DPR, karena hanya DPR yang mengawasi hasil pengawasan DPD. Lebih fasih menyatakan bahwa, DPD melaksanakan pra-pengawasan DPR. Kekuasaan menjalankan fungsi pengawasan ini lebih kuat/besar kepada DPR. Penentu terakhir hasil pengawasan DPD ada dalam kekuasaan DPR.

Disebut bikameral lemah, karena selama ini DPR sebagai pemegang fungsi pengawasan asli. Bahkan DPR semakin melemahkan kekuasaan pengawasan DPD seperti tertuang di dalam undang-undang. Paling tidak ada tiga alasan menyertai DPD tidak memegang fungsi sekuat DPR, yaitu :

- a. Berkaitan dengan efisiensi proses, untuk fungsi pengawasan pelaksanaan undang-undang, kepentingan antar kamar parlemen sering berbeda sehingga mempengaruhi referensi mereka untuk menindaklanjuti hasil-hasil pengawasan;
- b. Efisiensi waktu dan biaya, keberadaan sistem dua dewan menunjukkan adanya tenggang waktu bolak balik pemeriksaan atau penyampaian hasil pemeriksaan, berarti penambahan biaya, sebagai bagian dari ongkos demokrasi dan menjadi tanggungan negara dan pembayar pajak; dan
- c. Akuntabilitas, sulit menagih kesalahan akibat keterlambatan dan kegagalan pembuatan kebijakan, sehingga distorsi perwakilan kepentingan karena muncul kekaburan wilayah peran, bahkan saling tuduh antar dua kamar parlemen tersebut.

B. Wewenang Pengawasan DPD dalam Konstitusi

Dalam literatur, terdapat tiga macam pengawasan yaitu, pengawasan hukum, pengawasan administratif dan pengawasan politik.⁸ Undang Undang Dasar tidak menyebutkan secara jelas sifat dari pengawasan yang dilakukan

⁷ USU - Law Journal, Vol, 3 No. 2, Andryan, M. Solly Lubis, Suhaidi, Faisal Akbar Nasution *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PPU-X/2012)*, hal, 165.

⁸ Dalam John Pieres dan Aryanthi Baramuli Putri, *Penguatan DPD RI, Beberapa Langkah Strategis – Kajian Hukum Tata Negara dan Politik (Memotong Spiral Kekuasaan)*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2009, hal. 261.

oleh DPD. Namun apabila bertitik tolak dari ketentuan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, maka dapat diidentifikasi bahwa, pengawasan yang dilakukan DPD sesungguhnya bersifat politis, yaitu hanya menilai apakah pelaksanaan undang-undang telah berjalan sesuai dengan undang-undang atau belum.

Pengawasan DPD lahir dalam perubahan Ketiga dan Keempat, namun pembentukan DPD tidak menuangkan secara tegas kekuasaan dan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Berbeda dengan fungsi yang diberikan diberikan kepada DPR. Kekuasaan pengawasan DPD tertuang dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 hanya berbunyi:

Dewan Perwakilan Daerah 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 anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dalam pasal di atas ditentukan substansi pengawasan DPD. Menentukan substansi kewenangan pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang secara enumeratif dalam UUD merupakan pandangan yang keliru. Semua materi undang-undang untuk kepentingan rakyat dan tentu berkaitan dengan daerah, karena rakyat ada di daerah. Dengan demikian tidak ada alasan untuk tidak mengikutsertakan DPD dalam mengawasi segala materi muatan undang-undang.⁹

Rumusan pasal di atas selain mengandung kaidah persuasif, bahkan makna fungsi pengawasannya pun tidak bersifat imperatif. Pada hal rumusan normatif suatu pasal UUD tidak boleh mengambang karena merupakan dasar bagi aturan hukum, kebijakan dan segala tindakan negara.¹⁰

Fungsi yang berhubungan dengan pengawasan pelaksanaan undang-undang sifatnya politis, karena baik UUD maupun undang-undang tidak ada secara tegas menyebut penuntasan fungsi DPD, kecuali ditujukan untuk fungsi pengawasan DPR. Jadi, meskipun DPD diatur khusus dalam satu bab, namun maksud fungsi pengawasan dalam pasal di atas adalah fungsi-fungsi DPR.

Pengawasan DPD dalam rumusan pasal 22D ayat (3) UUD 1945 mengandung banyak kelemahan.¹¹ **Pertama**, ada keterbatasan materi dan pengawasan yang bersifat prosedural atas pelaksanaan undang-undang tertentu, karena tempat frasa “dapat” yang sebenarnya bukan suatu keharusan atau mesti dilaksanakan. Frasa “dapat” difahami sebagai suatu jika ada kehendak untuk

⁹ Lihat Bagir Manan, *DPR...op cit*, hal., 71.

¹⁰ *Ibid*, hal, 73.

¹¹ Jurnal Cita Hukum, FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Vol.3 No.1*, Khamami Zada, *Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, hal, 29.

melakukan.¹² **Kedua**, ketentuan ini memposisikan DPD sebagai lembaga negara yang sangat mudah dikooptasi atau disub ordinasi oleh Pemerintah dan DPR. Sebaliknya, terutama pemerintah diposisikan sebagai institusi politik yang sangat dominan atau berkuasa dalam proses penegakan hukum.

Menurut ilmu tafsir (*interpretasi*) Frasa “dapat” tersebut, difahami sebagai “tidak harus” atau tidak perlu melakukan pengawasan. Dari sudut pandang ini, UUD 1945 tidak memberikan “*original Power*” kepada DPD. Tentu akan berpotensi mengakibatkan tersendatnya penyaluran aspirasi daerah melalui pengawasan. Dampak politik yang timbul kemudian berpotensi menghambat penyaluran aspirasi daerah melalui anggota DPD.¹³

Pasal 22D ayat (3) sebagai dasar konstitusional pengawasan undang-undang masih jauh dari cita-cita ideal pembentukan DPD. Dalam rangka *checks and balances* dengan kekuasaan eksekutif, DPD tidak ditempatkan mengawasi eksekutif (Pemerintah) sesungguhnya, oleh karena ruang lingkup pengawasannya dibatasi. Di samping itu tidak membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga perwakilan itu sendiri.

Pengawasan DPD dalam rangka *checks and balances* demikian, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik karena merupakan kombinasi lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dengan legitimasi tinggi. Kombinasi ini tidak ditemukan dalam praktik di tempat lain di dunia.¹⁴

C. Kendala Kewenangan Diberikan oleh Perundang-undangan

Kenyataan setelah perubahan ketiga dan keempat UUD 1945, DPD hadir sebagai lembaga negara perwakilan daerah, namun menimbulkan banyak persoalan mulai dari ruang lingkup, hak, fungsi, tugas dan kewenangannya. Selain itu, masalah kedudukannya sebagai lembaga negara perwakilan daerah sampai kedudukannya dalam sistem perwakilan dua kamar.

Salah satu fungsi, hak, tugas dan kewenangan yang disoroti adalah kurang menyentuh daerah, juga kurang efektif memberi pengaruh terhadap kebijakan tingkat nasional. Kekurangan itu disebabkan oleh kendala yakni:

1. Dewan Perwakilan Daerah adalah lembaga negara perwakilan baru, lebih muda usia dibandingkan DPR sebagai lembaga negara perwakilan politik.
2. Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dalam Pasal 22D ayat (3) materinya tidak menyeluruh untuk kepentingan daerah, yakni hanya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.
3. Kewenangan yang terbatas ini, semakin tidak dapat diwujudkan oleh UU. No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD (disebut UU MD3) dan DPRD dan Peraturan Tata Tertib DPD.

¹² *Ibid.*

¹³ Bagir Manan, *DPR...Ibid.*

¹⁴ Saldi Isra, *Hak Veto Untuk DPD*, Dalam Agus Haryadi dkk *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI, 2006, hal, 7.

4. Meskipun diberikan hak, fungsi, tugas dan kewenangan pengawasan terhadap undang-undang tertentu, namun tidak diberikan kewenangan untuk mengawasi dan menindaklanjuti hasil pengawasannya. Undang-undang MD3 pun tidak memberi peluang kepada DPD untuk mengetahui tindak lanjut hasil pengawasannya yang telah disampaikan kepada DPR.
5. Kendala lainnya adalah, bahwa UU MD3 tidak memuat ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan pejabat lainnya, seperti yang diberikan kepada DPR dalam undang-undang tersebut. Seluruh hak dan kewenangan yang diberikan kepada DPD tidak seimbang dengan kewenangan DPR.
 - a. Baik UUD 1945, maupun UU MD3, tidak mengatur mengenai hubungan kewenangan DPD dengan Daerah (Pemda dan unsur masyarakat daerah). Dengan demikian muncul berbagai hambatan melaksanakan kewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat di daerah.
 - b. Kendala yang timbul kemudian adalah bagaimana menemukan formula hubungan antara DPD dengan Pemerintah Daerah, DPRD dan unsur masyarakat daerah dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi, khususnya fungsi perwakilan daerah, yakni memberdayakan/mengikut sertakan daerah dalam pengelolaan negara.

D. Penguatan Fungsi Pengawasan DPD

1. Melalui Perubahan UUD 1945

Solusi yang diharapkan paling utama memberdayakan fungsi pengawasan DPD adalah perubahan Kelima. Seperti gagasan awalnya, seharusnya memunculkan ketegasan dalam pasal perubahan, bahwa DPD dalam UUD 1945 antara lain bermaksud mengikutsertakan daerah dalam kebijakan nasional.

Fungsi pengawasan DPD dan DPR terhadap eksekutif (pelaksana undang-undang), seharusnya dirumuskan bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mengadakan sidang bersama dalam forum Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selain untuk mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar juga untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya; atau terbukti melakukan perbuatan tercela; ataupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden; untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan; dan untuk memilih Wakil

Presiden ketika Wakil Presiden menggantikan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Presiden.¹⁵

Konstruksi dasar dari hasil revisi UUD 1945 (1998-2002) terlalu menitikberatkan pada *DPR heavy*, dalam bidang pengawasan DPR mendapat porsi kekuasaan yang besar dibandingkan kekuasaan DPD, sehingga kekuasaan DPR tidak dapat dikontrol oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya. Ketidaksederajatan antara cabang-cabang kekuasaan negara tidak memberikan tempat bagi mekanisme pengawasan diantara cabang-cabang kekuasaan (*checks and balances system*).

Penguatan pengawasan DPD yang penting pula adalah, meletakkan fungsi itu pengisian jabatan publik, yaitu perlu persetujuan DPR dan/atau DPD. Jabatan publik ini merupakan jabatan-jabatan yang disebutkan dalam UUD dan UU. Misalnya, pengisian hakim konstitusi, hakim agung, anggota BPK, anggota KY, gubernur BI, anggota KPU, anggota KPK dan lain-lain.

Fungsi pengawasan ideal yang harus dimiliki dan diberdayakan oleh DPD adalah, dalam Perspektif mekanisme *check and balances* yang efektif, yakni apabila DPD diberikan fungsi untuk tidak sekedar mengawasi pelaksanaan undang-undang secara formal belaka, melainkan juga mengawasi secara materil (substansial), tentang apa yang diinginkan oleh undang-undang tersebut, terutama dikaitkan dengan kebijakan-kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah.

Gagasan utama dalam *checks and balances* adalah upaya untuk membagi kekuasaan yang ada ke dalam cabang-cabang kekuasaan dengan tujuan mencegah dominasi suatu kelompok. Bila seluruh cabang-cabang kekuasaan tersebut memiliki *checks* terhadap satu sama lainnya, berarti *checks* tersebut dipergunakan untuk menyeimbangkan kekuasaan. Suatu cabang kekuasaan yang mengambil terlalu banyak kekuasaan, sebaiknya dibatasi melalui tindakan cabang kekuasaan yang lain. *Checks and Balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan antara lain membatasi kekuasaan eksekutif yang cenderung korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Idealnya *Checks and Balances* antara DPD dengan DPR dalam sistem perwakilan dua kamar diadakan untuk mengawasi.

Demikian pula dalam rangka membatasi kekuasaan eksekutif menjalankan undang-undang perlu dikontrol secara menyeluruh, baik pelaksanaan undang-undang, peraturan turunannya dan seluruh aturan-aturan kebijakan pemerintah di pusat maupun di daerah. Oleh karena gagasan sistem pengawasan berimbang ingin dibangun dalam UUD, maka perubahannya ke-5 kelak memberi hak-hak yang sama antara DPD dan DPR.

¹⁵ Dewan Perwakilan Daerah, *Naskah Akademis Usulan Amandemen Komprehensif-Dasar-dasar Pemikiran Usulan Perubahan UUD 1945*, 2011, hal, 75.

Pemberian hak yang sama dalam rangka *checks and balances* bagi DPR dan DPD adalah konsekuensi dari tidak adanya perbedaan kedudukan antara anggota DPR dan anggota DPD sebagai anggota lembaga legislatif. Sehingga keseluruhan hak diperlukan dalam rumusan pengaturan idealnya adalah :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, fungsi pengisian jabatan publik, dan fungsi keterwakilan.
- b. Dalam melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan rancangan undang-undang, hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- c. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah mempunyai hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat, hak imunitas, serta hak protokoler dan keuangan.¹⁶

Masalah utama setelah perubahan keempat UUD 1945, sehingga perlu perspektif baru amandemen berikutnya adalah, karena tidak adanya tindak lanjut hasil pengawasan DPD. Ujung suatu pengawasan atas pelaksanaan undang-undang bermaksud untuk memberikan kesempatan kepada anggota DPR dan anggota DPD mengajukan rancangan undang-undang baru, perubahan undang-undang, mengganti undang-undang lama, mengeluarkan rekomendasi politik dan menyatakan pendapat mengenai pelaksanaan undang-undang.

2. Penguatan Melalui Konvensi Ketatanegaraan

Untuk menguatkan fungsi DPD khususnya pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, selain diperlukan perubahan UUD 1945, upaya lain yang perlu didorong dan didukung, adalah lahirnya konvensi ketatanegaraan baru yang dapat membuat eksistensi dan pelaksanaan fungsi, hak, tugas dan wewenang DPD lebih efektif. Jadi bukan sekedar bahwa DPD itu ada, melainkan DPD dalam bentuk prosedur ketatanegaraan.

Konvensi ketatanegaraan, dapat dilakukan melalui tiga bentuk, antara lain:

- a. Konvensi menghapuskan (*nullifying*) beberapa ketentuan Undang Undang Dasar. Menghapuskan di sini bukan berarti mengubah (*amend*) atau membatalkan (*abolish*). Menghapuskan di sini sekedar membuat ketentuan UUD tidak dilaksanakan menurut bunyi atau arti yang terkandung di dalamnya. Bentuk ini lebih tepat dikatakan membungkam atau mendiamkan UUD.¹⁷ Dalam bentuk konvensi ini menyebabkan UUD tidak efektif.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH - UII Press, 2006, hal, 80-81.

- b. Konvensi mengalihkan kekuasaan yang telah ditetapkan. Konvensi semacam ini lazim dijumpai pada negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer.
- c. Konvensi melengkapi UUD atau peraturan hukum ketatanegaraan yang ada. Konvensi semacam ini dapat dikembangkan di Indonesia untuk memperkokoh Negara Kesatuan sebagaimana tercantum di dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”.

Berkaitan dengan konvensi ketatanegaraan di Indonesia, khususnya penguatan fungsi pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang perlu dikembangkan. Contoh, fungsi pengawasan DPD terhadap eksekutif saat ini DPD telah berhasil membuat penyampaian Pidato Presiden tanggal 16 Agustus 2010 dalam waktu yang sama dengan DPR,¹⁸ berarti titik awal lahirnya konvensi ketatanegaraan yang baru. Lahirnya konvensi seperti ini memuat arti penting dalam hal:

- a. Dewan Perwakilan Daerah telah diakui keberadaannya sebagai suatu bagian dari lembaga pengawasan (control) yang harus diperhatikan dan diperhitungkan oleh Presiden dalam pembuatan kebijakan.
- b. Pidato Presiden juga menjadi suatu pernyataan pengakuan akan peran DPD sebagai penyeimbang kepentingan nasional dan aspirasi daerah.

Menyampaikan pidato resmi tahunan semacam itu di hadapan sidang paripurna DPD, menghasilkan dua macam konvensi yaitu, Kewajiban Presiden menyampaikan pidato setiap 16 Agustus di hadapan kelompok DPD di MPR dan kewajiban DPD untuk menyelenggarakan sidang paripurna setiap tanggal 16 Agustus untuk mendengarkan pidato Presiden.

Konvensi ketatanegaraan mengenai pidato Presiden setiap 16 Agustus ini diharapkan menginspirasi munculnya konvensi-konvensi ketatanegaraan yang lain yang dapat memperkuat kedudukan, kewenangan, khususnya kewenangan menjalankan fungsi undang-undang. Konvensi ketatanegaraan ini dapat mengisi ruang kosong pengaturan kewenangan pengawasan DPD.

3. Upaya Penguatan Institusional Melalui Perubahan UU MD3

Meminta dukungan eksekutif, mengusulkan dan melakukan tekanan kepada DPR dan kepada semua pihak agar UU. MD3 diamandemen atau diganti dengan undang-undang baru. Undang-undang pengganti mengatur dan meletakkan wewenang dan tugas serta fungsi-fungsi DPD yang lebih berdaya guna dan berhasil guna. Dengan mengubah atau mengganti UU. MD3, DPD seharusnya diberikan kewenangan untuk ikut menindaklanjuti dengan memperkuat hak-hak di bidang pengawasan.

¹⁸ *Senator*, Edisi VII, Agustus 2010, hal, 2-10.

Seperti halnya perubahan undang-undang yang mengatur mengenai fungsi, tugas dan kewenangan DPD, diperlukan pula perubahan mengenai tata tertib DPD yang semakin menurun kualitasnya. Teknis hubungan kerja dengan pemerintahan di daerah perlu diakomodasi dan diperluas di dalam tata tertib. Karena selama ini komunikasi antara DPD dengan pemerintahan di daerah (DPRD Provinsi dengan Gubernur) belum memadai, terutama dalam rangka mengetahui secara teknis masalah sosial serta implikasi undang-undang di provinsi. Dengan adanya informasi dari pemda dan DPRD provinsi akan lebih mudah menjalankan tugas. Informasi yang akurat dapat menghasilkan naskah akademik atau rekomendasi bagi pengawasan pelaksanaan undang-undang yang menjadi wewenang DPD.

4. Penguatan Peran DPD Melalui Tindakan Proaktif ke Masyarakat

Meningkatkan peran yang dapat dikembangkan dan diharapkan memperoleh dukungan berkesinambungan dari daerah. Bertindak sebagai fasilitator antara kepentingan dan kebutuhan daerah dengan pengambilan keputusan (kebijakan) tingkat pusat. Dewan Perwakilan Daerah tampil proaktif menggali berbagai masalah di daerah yang harus diatasi dan ditangani untuk lahirnya kebijakan tingkat pusat. Selanjutnya memfasilitasi informasi yang cukup antara pemerintah daerah dengan pusat dengan tujuan pemberdayaan daerah.

Peran sebagai fasilitator dapat pula ditingkatkan dengan melakukan hubungan kelembagaan dengan DPR, yaitu :

- a. Memperkuat isu dan basis legitimasi pertimbangan dan pengusulan dalam rangka pengawasan yang diberikan oleh DPD kepada DPR. Caranya dengan membentuk kantor-kantor dan memperbanyak kunjungan kerja dan dialog untuk merespon masukan dan keluhan masyarakat di daerah.
- b. Dengan dukungan perangkat kelembagaan, membawa isu itu ke ruang publik untuk didiskusikan dengan maksud meningkatkan pola hubungan baik dengan konstituen. Cara yang ditempuh antara lain membuka akses masyarakat terhadap berbagai proses pengambilan keputusan di DPD serta dokumentasinya.

PENUTUP

Dewan Perwakilan Daerah adalah Majelis Tinggi dalam sistem dua kamar parlemen. Dilihat dari fungsi masing-masing kamar, ternyata DPD fungsinya lemah dibanding DPR, tidak berada pada ide *checks and balances*. Karena itu, sulit memenuhi sasaran untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan daerah pada tingkat pusat.

Menciptakan *checks and balances* dalam sistem dua kamar efektif antara lain melalui perubahan UUD. Idealnya adalah meletakkan hak, kedudukan dan fungsi pengawasan DPD berimbang dengan DPR. Semua itu dapat tercapai

dengan merubah UUD, khususnya tentang penguatan DPD dalam segala aspek. Paling tidak untuk jangka pendek memberdayakan melalui undang-undang.

Pemberdayaan fungsi pengawasan DPD juga dapat dilakukan dengan meningkatkan kreasi bidang ketatanegaraan sehingga lahir kebiasaan-kebiasaan yang mendukung fungsi pengawasannya. Selain DPD meningkatkan peran melalui kegiatan proaktif kepada masyarakat daerah yang diwakilinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press (Cet. II), 2004, hal., 60
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH - UII Press, 2006.
- Dewan Perwakilan Daerah, *Naskah Akademis Usulan Amandemen Komprehensif-Dasar-dasar Pemikiran Usulan Perubahan UUD 1945*, 2011.
- John Pieres dan Aryanthi Baramuli Putri, *Penguatan DPD RI, Beberapa Langkah Strategis – Kajian Hukum Tata Negara dan Politik (Memotong Spiral Kekuasaan)*, Pelangi Cendekia, Jakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, (Cet. 2), 2005.
- Jurnal Hukum No. 1 VOL.15, JANUARI 2008, Masnur Marzuki, Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya.
- Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion, Edisi 4, Volume 2, Tahun 2014, Moh. Dermawan, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan Legerlatif Menurut UUD 1945*.
- Jurnal Cita Hukum, FSH UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Vol.3 No.1, Khamami Zada, *Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*.
- Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke – 5*. PT. Grafitri Budi Utama (Cet. Ke-3), Bandung, 2009.
- Ramly Hutabarat, *Otoritas dan Peran DPD Kini dan Masa Datang*. Dalam www. Parlemen.net.
- Saldi Isra, *Hak Veto Untuk DPD*, Dalam Agus Haryadi dkk *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI, 2006.
- Senator*, Edisi VII, Agustus 2010.
- Soenarjati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke 20*, Alumni, Bandung, 1984.
- Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1986.
- USU - Law Journal, Vol, 3 No. 2, Andryan, M. Solly Lubis, Suhaidi, Faisal Akbar Nasution *Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PPU-X/2012)*.
- Yustisia Vol. 1 No. 3 September- Desember 2012, Titik Triwulan Tutik, *Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan Checks and Balances*.