

KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN DI INDONESIA

**Grasica Junear Putrie
Jamil**

Universitas Bhayangkara Surabaya

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Daerah adalah gambaran salah satu dari beberapa Lembaga legislative. DPD memiliki landasan konstitusional mengenai kewenangannya yang terbatas, jika hal ini di biarkan dapat menyebabkan ini implikasi negative pada kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Ketidakmaksimalan wewenang DPD dalam memproduksi produk ligislasi (undang-undang) membuat DPD hanya seperti Lembaga yang sifatnya auxiliary (lembaga penunjang), bahkan hingga saat ini maish banyak wacana orang-orang yang menginginkan DPD untuk dibubarkan, padahal pada kenyataannya jika DPD dapat bekrja secara maksimal maka akan mampu dijadikan momentum untuk menambah kekuatan DPD dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sukmah DPD jika suatu norma undang-undang dibentuk dengan penalaran filsafat hukum tanpa adanya penyakit gangguan oleh kepentingan politik akan tetap menghasilkan lemahnya kewenangan yang dimiliki DPD. Kedepannya diharap DPD dapat diperkuat dengan melakukan purifikasi struktur parlemen yang berlandaskan atas strong bicameralism. Demi mengimplikasinnya pada proses pembuatan undang-undang (DPR-DPD-Presiden) yang harmonis dan berkualitas serta terwujudnya otonomi daerah yang bahagia.

Kata Kunci: DPD, Kedudukan, Undang-undang, Wewenang

Pendahuluan

Berdasarkan kutipan yang didapat pada *website* resmi milik Dewan Perwakilan Daerah (Selanjutnya disebut “DPD”), DPD diwujudkan atas desakan untuk mewujudkan demokrasi di kelembagaan Indonesia demi memberikan rasa yang lebih dalam keadilan untuk masyarakat daerah. Memperlebar serta memberikan peningkatan antusias dan daya muat partisipasi daerah dalam kehidupan nasional. Tidak hanya itu, namun juga memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pun memutuskan untuk mewujudkan inovasi baru yaitu pembentukan lembaga perwakilan baru yang lebih memberikan rasa demokrasi yang adil untuk masyarakat daerah, tepatnya yaitu DPD pada bulan November tahun 2001. Lembaga tersebut adalah DPD perwujudan lembaga yang sesuai konstitusional berkewenangan mensubsitisi kepentingan dan penyampaian aspirasi daerah yang utamanya dalam hal pengambilan keputusan untuk tingkat nasional. Berdasarkan amanah yang tertulis dalam Undang-undang Dasar 1945 (Amandemen IV) menggaris bawahi bahwa DPD berkedudukan sebagai suatu lembaga perwakilan yang berfungsi dalam hal legislasi, pengawasan, dan penganggaran. suatu lembaga perwakilan kedaerahan yang anggotanya merupakan orang-perseorangan.¹ Sesuai sudut pandang politik, DPD yang merupakan lembaga tinggi negara nampaknya belum mampu menunjukkan kemampuan ultima

politiknya untuk mengepakkkan sayap ke eksistensinya seta penampilan kinerja yang memiliki totalitas efisiensi dalam sistem ketata negaraan di Indonesia. Peran yang dimiliki oleh DPD ketika mempraktikkan *legislative function* tiada disertai kontribusi kuasa serta kewenangan dengan selayaknya. Sementara itu berkaitan kasus seperti rasio dan inspeksi, tidak ada yang namanya kepastian oleh DPR Dalam durasi situasi yang seperti ini, maka DPD mendapatkan kesulitan untuk mengoptimalkan perannya selaku badan parlemen kamar kedua, pada faktanya terbatasnya kewenangan ini tanpa adanya kepastian jelas.²

Kembali pada efek kelanjutan dari dilaksanakannya amandemen ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang masih membatasi wewenang yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah, kemudian juga pada Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), Pasal 224 selama ini sekedar mengulas hal-hal spesifik pada RUU yang memiliki kaitan mengenai urusan daerah. Dewan Perwakilan Daerah memiliki wewenang yang sangat terlihat terbatas dan tentunya juga tidak sepadan pada apa yang dibutuhkan serta penyampaian aspirasi daerah yang diwakilkan.

Dalam menjalankan fungsinya Dewan Perwakilan Daerah diharapkan berjuang demi kepentingan daerah-daerah yang diwakilkan, tetapi dalam tugas dan wewenang yang terbatas ini menunjukkan

¹ General Secretariat MPR in collaboration with UNDP (United Nations Development Programme), 2003, *DPD Inside The Constitutional System of Republic Indonesia*, Jakarta, h. 5.

² Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UII Press, Jakart, hlm. 172

adanya kelemahan fungsi Dewan Perwakilan Daerah karena keterbatasannya memperjuangkan kepentingan daerah jika ada kemungkinan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah yang tidak dilanjutkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Jika terjadi adanya RUU tiada sesuai pada kepentingan daerah Dewan Perwakilan Daerah dapat membatalkannya dengan menggunakan hak veto, sesuai dengan penerapan sistem perwakilan dua kamar. sehingga keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sering sekali dianggap kurang efektif, dan hanya menghamburkan anggaran daerah. Melihat dari kinerja Dewan Perwakilan Daerah yang jarang tersorot oleh media maupun mata publik menimbulkan banyak pertanyaan yang dilayangkan, apakah Dewan Perwakilan Daerah berintegrasi langsung pada Dewan Perwakilan Rakyat dan apakah dengan keterbatasan tugas serta wewenang yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah dapat menghasilkan keberhasilan penyaluran aspirasi masyarakat serta mengungkapkan eksistensinya terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia dan memberikan jembatan penghubung peran sebagai lembaga perwakilan daerah membuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sangat lemah bahkan hanya sebagai lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Metode Penelitian

Metode Pendekatan

Untuk menjawab permasalahan yang diangkat, penulis memilih penulisan penelitian ini dengan cara pendekatan

yuridis normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan sekaligus mencoba mengevaluasi standar hukum yang berlaku di masyarakat. Metode pendekatan deduktif digunakan, dan dimulai dengan peninjauan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah-masalah yang menimbulkan keprihatinan yang telah dibahas di atas. Metode pendekatan digunakan dengan pengertian bahwa permasalahan yang diteliti pada UU memiliki keterkaitan antar dua peraturan atau lebih.³

Tipe Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengumpulkan bahan-bahan berupa gagasan, konsepsi, asas hukum, dan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum normatif meliputi⁴:

- a. Sejarah hukum;
- b. Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- c. Penelitian terhadap sistematika hukum;
- d. Perbandingan hukum; dan
- e. Penelitian tingkat vertikal dan horizontal mengenai sinkronisasi hukum.

Sumber dan Jenis Data

Pendapat hukum, doktrin, dan teori yang berasal dari literatur hukum, temuan penelitian, karya ilmiah, dan situs web terkait penelitian merupakan sumber bahan hukum sekunder yang dipilih oleh peneliti. Tujuan dari bahan hukum sekunder adalah untuk memberikan penjelasan.

³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persando, 2006), hlm. 13.

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persando, 2006), hlm. 35.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yang meliputi evaluasi data sekunder berupa dokumen hukum primer seperti undang-undang, bahan hukum sekunder seperti laporan penelitian, literatur, maupun makalah, serta bahan hukum tersier seperti Kamus Bahasa Indonesia-Inggris-Belanda terkait dengan masalah yang diangkat pada studi ini.

Teknik Analisis Data

Beberapa data yang diperoleh untuk mendukung penjelasan jawaban rumusan permasalahan akan dianalisis secara analisis deskriptif kualitatif. Data yang diperoleh akan diolah dan diuraikan dalam bentuk uraian yang logis dan sistematis untuk menggambarkan mengenai asas keseimbangan dalam sebuah hukum perjanjian dan asas keseimbangan yang terkandung dalam Perjanjian Kemitraan itu sendiri.

Pembahasan

Latar Belakang Pemikiran Terbentuknya DPD

Merujuk pada pembahasan diatas, Majelis Permusyawaratan Rakyat menginginkan penerapan demokrasi dalam penataan kemelembagaan perwakilan, dengan adanya perubahan Undang-undang Dasar 1945 pada Pasal 2 ayat (1) yang pada intinya menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan ketentuannya di atur dengan undang-undang.

Nampak saat pembentukan Dewan Perwakilan Daerah kenyataannya untuk mencapai perwujudan kenaggotaan dari

Lembaga perwakilan demokratis. Berubahnya undang-undang dasar 1945 yang bertahap harus memperhatikan pada apa perubahan sebelumnya. Penerapan yang seperti ini dilakukan agar tidak terjadi ketidak selarasan materi terhadap berubahnya Undang-undang Dasar 1945, juga dapat untuk menjaga kesistemasan antara perubahan terdahulu dan yang baru.⁵

Sejalan dengan itu, berpatokan pada pengalaman yang pernah dilalui, kedudukan serta kekuasaan pemerintah di pusat pada daerah sangat besar. Berbagai urusan dan kebutuhan di daerah bergantung pada pemerintah pusat yang cukup jarang mendengar maupun terakomodasi dari aspirasi yang sesuai dengan apa yang diinginkan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah terbentuk untuk mewakilkan eksistensi kepentingan para rakyat di daerah, menggantikan posisi utusan golongan dan utusan daerah. Latar belakang pembentukan dibagi menjadi 2 kepentingan yaitu :

1. Democratization: wajib untuk melaksanakan pemilihan umum untuk memilih seluruh wakil rakyat;
2. Otonomi Daerah: mengakomodasi kepentingan daerah dan menjaga NKRI.⁶

Peraturan Perwakilan Daerah dalam Sejarah Konstitusi Indonesia

Terjadi beberapa perubahan dalam konstitusi Indonesia dengan penjelasan berikut:

pemerintahan yang telah mengabaikan proses demokrasi menyebabkan rakyat tidak dapat menyalurkan aspirasi politiknya sehingga terjadi gejala politik yang bermuara pada gerakan reformasi yang menuntut kebebasan, kesetaraan, dan keadilan.”

⁵ Pasal 138 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat

⁶ Permasalahan pula dalam hal formal diakui sesuai Ketetapan MPR.No.V/MPR/2000 tentang Pemanjatan,Persatuan,dan Kesatuan. permasalahan diidentifikasi pada angka 8 “Berlangsungnya

1. Pada awalnya berdasarkan riwayat perwakilan pada system ketatanegaraan di Indonesia berakomodasi pada konstitusi awal Indonesia, UUD 1945, yang disebut “utusan daerah” sebagai unsur MPR serta bersamaan dengan adanya “utusan golongan” dan DPR.
2. Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat(RIS), gagasan ini diwujudkan sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949, bahwa kekuasaan kedaulatan RIS dilaksanakan oleh Pemerintah yang Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Yang pada masa itu Senat berdasarkan ketentuan Pasal 80 aya (1) Konstitusi RIS adalah yang bertugas menjadi wakil dari daerah-daerah bagian, memiliki kekuasaan di bidang legislasi (terbatas) dan juga fungsi sebagai majelis penasihat untuk pemerintah pusat. Keanggotaan senat ini tertunjuk berdasarkan pemerintah daerah bagian.⁷

Pemerintah pada hal-hal ini tentu mendengarkan kegiatan penting mengenai pembahasan daerah bagian yang kaitannya RIS dan daerah-daerah bagian serta hanya mesti menangkap putusan yang mendesak.⁸ Jika senat sudah didengarkan, dapat diberitahu pada munculnya surat keputusan pada bagian kepala surat yang bertangkupan.⁹

⁷ Pasal 81 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Serikat

⁸ Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm.145-146

⁹ Pasal 123 ayat (6) Konstitusi Republik Indonesia Serikat

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan amandemen ketiga memunculkan pemikiran bicameral yang berasal dari Fraksi Utusan Golongan dalam rapat BP MPR. gagasan untuk membentuk DPD dikemukakan ke umum, bayangan seluruh masyarakat, tepatnya sentral ahli-ahli, adalah membentuk dasar struktural parlemen bikameral. Struktur parlemen atas 2 kamar yang mempunyai tingkatan sepadan dan kewenangan yang berimbang. Struktur parlemen diidealkan adalah seperti bikameralisme di Amerika Serikat.¹⁰

Dalam proses perumusan DPD, biasanya akan penuh dengan tarik-menarik antar ide dan gagasan. Antara bikameralisme dan unikameralisme, hasil yang diperoleh dapat digambarkan sebagai "kompromi setengah hati."¹¹ Pembatasan kewenangan DPD merupakan hasil kompromi antara banyak sudut pandang, mulai dari bikameralisme yang kuat hingga yang menentang pembentukan DPD. Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 mengatur kewenangan DPD. DPD mempunyai 3 fungsi, meskipun semuanya *consultative* seta berada di bawah DPR. Fungsi DPD berakhir dan mengarah ke DPR.

Penghapusan Utusan Golongan dan Utusan Daerah

Dibentuknya DPD tentunya diperuntukan sebagai penyalur apresiasi kepentingan rakyat di daerah. Kehadiran DPD juga merupakan tuntutan dari sistem otonomi daerah yang di selenggarakan agar berjalan dengan baik dan tidak berujung

¹⁰ Arend Lijphart, *Pattern of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1999), hlm. 200.

¹¹ *Ibid.*

pada tuntutan yang menganggap Utusan Golongan dan Utusan Daerah di Indonesia sering terjadi adanya kesimpangan yang mengakibatkan ketidakefektifan, tidak membantu demokrasi dan tidak mampu memberikan cerminan yang baik untuk yang diwakilkan.¹² Utusan golongan pun dihapuskan karena kerap dianggap mempersulit demokrasi serta DPD sudah dapat menggantikan pesan utusan golongan lebih baik lagi fungsinya.¹³

Perubahan inipun diharap dapat memberikan hasil perwakilan rakyat yang lebih mengerti apa yang diharapkan oleh rakyat Indonesia. Utusan daerah dan utusan daerah yang berubah seiring dengan adanya amandemen ketiga dan keempat. Sehingga diusulkan Utusan Golongan untuk dihapuskan karena konsep golongan dapat menimbulkan manipulasi serta kericuhan politik.¹⁴

Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah

Seperti dengan apa yang tercantum dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Fungsi merupakan kegunaan suatu hal, daya serta pekerjaan yang dilakukan. Hukum sendiri pun juga memiliki fungsi sebagai alat perlindungan kepentingan manusia, pencegahan perbuatan tertentu. Sebagai Lembaga tinggi negara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tentu memiliki fungsinya sendiri menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran. Dalam artian dari fungsi legislative yang dimiliki DPD ini sesuai dengan napa yang tertera pada Undang-undang Dasar 1945. wewenang legislasi DPD yaitu:

Berwewenang memberi ajuan rancangan undang-undang sesuai spesifik;

1. Berwewenang turut serta dalam pembahasan berbarengan dengan DPR dan Pemerintah pada menyusun RUU tertentu;
2. Berwewenang mengutarakan wawasan dan pikiran mengenai RUU tertentu; dan
3. Berwewenang menyalurkan pertimbangan atas rancangan undang-undang tentang APBN dan RUU yang memiliki kaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, serta inspeksi atas pemberlakuan undang-undang tertentu.

Fungsi yang dimiliki DPD tentu semua diatur tepat pada hukum tertulis dalam undang-undang. Pada sisi lain diketahui kekuasaan yang berdasar pada hukum disebut sebagai wewenang. Seorang ahli bernama Henc van Maarseven yang menganalisis Undang-undang Dasar (UUD) mengatakan UUD sebagai dokumen van attribute atau kekuasaan yang tidak berhubungan dengan neck power. Dikemukakan dalam unsur wewenang sebagai konsep hukum publik dapat diketahui paling sedikit terdapat 3 elemen di dalamnya, diantaranya:

¹² Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Buku Keempat Jilid 1 A: Risalah Rapat Komisi A Ke- 1s/d Ke-3 Tanggal 4 s/d 6 November 2011, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, (Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Jakarta, 2001), hlm.73.

¹³ *Ibid*, hlm. 66.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, Cetakan II, 2003), hlm. 154.

1. Efek merujuk dengan digunakannya wewenang yang ditujuankan demi memegang kendali sifat karakter subjek hukum;
2. Basis hukum memiliki kaitan pada konsep pemerintah kewenangan yang sah serta jelas dasar hukumnya; dan
3. Ekuivalensi hukum, standard umum dan standard khusus.

Suwoto memberikan sebutan kekuasaan lantaran kekuasaan mencangkup hal yang tidak sebatas wewenang. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bovoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*). Tiap-tiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah disyaratkan harus berdasarkan pada kewenangan yang sah. Ditemukan bahwa kewenangan berasal dari tiga sumber utama ini, yaitu:

1. Kewenangan atribusi: lewat pemisahan kekuasaan negara oleh UUD
2. Kewenangan Delegasi: dari suatu organ pemerintahan kepada orang lain dengan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.
3. Kewenangan Mandat: dilakukan dalam hubungan rutin atasan bawahan. Dilakukan oleh organ Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat

Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.¹⁵

Suatu hubungan bagi penelitian ini, definisi pendelegasian dalam hukum public adalah Tindakan hukum pemegang wewenang kenegaraan pemberian wewenang untuk menjalankan pemerintahan yang diturunkan dari tingkat atas kebawah adalah mandat. Membaca ketentuan men genai fungsi yang dimiliki DPD lebih menunjukan DPD dapat disebut sebagai 'co-legislator' pada sisi samping DPR. Personalitas yang dimiliki DPD ini menampakan bahwa seolah-olah DPD hanya Lembaga sampingan negara (*state auxiliary agency*) membantu tugas konstitusional DPR.¹⁶

Perkembangan Kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah tercantum di Bab VII-A Pasal 22C dan 22D Undang-undang Dasar 1945. Dari ketentuan Pasal 22C dapat diketahui bila termuat materi-materi yang mengatur mengenai keanggotaan DPD yang dipilih dengan pemilihan umum tiap provinsi di Indonesia yang memiliki jumlah tidak lebih dari sepertiga anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian pada Pasal 22C memuat aturan kewenangan DPD.

Secara pengetahuan, diketahui wewenang yang dimiliki DPD merupakan bentuk dari wewenang atribusi secara kelembagaan yang formal sesuai dalam Pasal 22D UUD 1945, diketahui bahwa:¹⁷

¹⁵ Philipus M. Hadjon : "*Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersig*, 1994. hlm.8

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, pada

Seminar Nasional Tentang "*Menuju Sistem Perwakilan Bikameral*" 2004. hlm. 2

¹⁷ Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22D

1. DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah, komunikasi daerah dengan pusat, pemekaran dan perkembangan serta menggabungkan daerah, mengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya kepada DPR;
2. Ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah komunikasi daerah dengan pusat, pemekaran dan perkembangan serta menggabungkan daerah, mengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; mengajukan perimbangan mengenai dana (anggaran pendapatan, belanja negara, rancangan UU pajak, Pendidikan, dan keagamaan) pusat dan daerah;
3. Pengawasan pada pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah komunikasi daerah dengan pusat, pemekaran dan perkembangan serta menggabungkan daerah, mengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya kepada DPR untuk tahap lanjutan;
4. Jabatan keanggotaan DPD dapat diberhentikan sesuai dengan syarat aturan dalam perundang-undangan yang berlaku.

Diketahui sesungguhnya kewenangan milik DPD tentunya berkaitan dengan pengajuan maupun pembahasan rancangan undang-undang. Peraturan yang demikian ini menampakkan adanya batasan

kewenangan DPD. Pembatasan terhadap kewenangan DPD ini memungkinkan timbulnya tanda tanya besar. Mengapa Lembaga tinggi seperti DPD mendapatkan pembatasan yang sedemikian besar ketidaksiannya, apakah ini merupakan konskuensi dari DPD sendiri yang menjadi wakil daerah, yang di anggap kaitannya hanya pada daerah saja.¹⁸

Syarat untuk mendapatkan patronasi agar masuk jadi anggota DPD larut lebih berbobot dan sulit dibandingkan untuk maju sebagai anggota DPR. Seharusnya berdasarkan persyaratan ini peringkat kualitas legitimasi yang dimiliki anggota DPD tentunya tidak menemukan titik proposional wewenangnya sebagai kelembagaan yang mewakili rakyat dari berbagai macam daerah di Indonesia.¹⁹ Kesenjangan fungsi yang dimiliki DPD sering sekali dianggap sebagai tambal suram, para politisi yang tidak memiliki konsistensi dan cenderung tidak totalitas dalam proses amandeman undang-undang dasar, untuk memberikan kesan negara dengan sistem bikameral.

Dewan Perwakilan Daerah sebagai Lembaga Legislatif

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memberitahu bahwa sebenarnya para politisi pencetusnya memiliki 2 pandangan sisi, yaitu:²⁰

1. Berobsesi untuk pembangunan sistem pemerintahan yang tangguh dan lebih dapat dikontrol kestabilannya pada tiap ruang antar Lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan menggunakan teori *check and balances*;

¹⁸ Hartati, *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan daerah.... Op Cit* hlm. 187

¹⁹ Pasal 22C Undang-undang Dasar 1945

²⁰ Jimly Asshidiqie, *Lembaga Perwakilan Dan.... Op.Cit* Halaman 14 hingga 15

2. Memberikan perhatian yang memunculkan sistem bikameral atau yang dapat dikatakan sebagai sistem perwakilan dua kamar.

Jika DPD terus-terusan dibuat lemah maka cepat maupun lambat dapat memberikan ancaman pada bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, padahal permohonan untuk dilahirkannya DPD dengan potensial tinggi adalah hal yang sangat diinginkan masuk ke sejarah penting negara setelah bertahun-tahun lamanya urusan mengenai kepentingan daerah serta aspirasi-aspirasi dari daerah tidak pernah dihiraukan oleh sistem pemerintahan lama yang berbentuk *a centralized government* atau yang dapat dikatakan sentralistik (memusat). Kekosongan wewenang yang menghambat DPD, yaitu:

1. DPD tidak memiliki wewenang dalam pembentukan perundang-undangan yang bersama-sama dengan DPR RI dan Presiden;
2. DPD tidak memiliki wewenang dalam hal pembahasan dan penetapan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara (APBN).²¹

Terlihat dari kewenangan DPD yang tidak dapat membuat undang-undang menimbulkan pertanyaan apakah DPD ini termaksud lembaga Legislatif, kelesuan peran DPD sebagai salah satu Lembaga tinggi negara yang mewakili daerah ini menjadi sebuah pukulan mundur di parlemen Indonesia. Hingga saat ini DPD masih tetap terlihat seperti wujud lain "Utusan Daerah" sebatas sebagai pengajuan rancangan undang-undang yang bisa saja di tolak oleh DPR jika hubungan di antara keduanya tidak baik, antara DPD dan DPR

tidak ada *equal* tetapi *in equal* (tidak setara). Padahal di Undang-undang Dasar 1945 DPD memiliki kewenangan legislatif tapi seperti masih setengah-setengah apa yang diberikan kepada DPD.

Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-undang No. 22/2003 dan Undang-undang No. 10/2004

Pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam UU No. 22/2003 berdasarkan Pasal 32 dapat diketahui DPD beranggotakan empat orang pada tiap-tiap provinsi yang memberikan kewakilannya dan masa keanggotaannya berlangsung selama 5 tahun lalu berakhir bersamaan dengan anggota yang baru memberikan sumpah atau janjinya. Berkaitan dengan sumpah atau janji yang diucapkan anggota DPD dapat ditemukan ketentuannya pada Pasal 36 Undang-undang No 22/2003, para anggota di sumpah agar dapat memperjuangkan aspirasi-aspirasi daerah yang diwakilkan demi menuju keinginan tujuan nasional bersama demi bangsa Indonesia serta kebesaran Negara Kesatuan Republik Indonesia.²² Hak-hak yang diberikan kepada DPD sesuai dengan pasal-pasal ketentuan yang tercantum seperti beberapa wewenang berikut ini:

1. Pasal 41: mengajukan usul/ikut dalam membahas serta mempertimbangkan pada hal legislasi, pengawasan UU terspesifik; dan
2. Pasal 42: mengajukan, mengusulkan, dan membahas RUU kepada DPR.

Kemudian pada Undang-undang No. 10/2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan juga mengatur hal-hal yang berkaitan dengan terlibatnya DPD

²¹ *Ibid*

²² Pasal 40 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003

dalam pembentukan UU. Seperti pada Pasal 17 ini:

1. RUU yang berasal DPR, Presiden, maupun dari DPD disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional;
2. RUU pengajuan dari DPR sebagaimana ayat (1) 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. Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional.²³

Hak DPD yang tercantum pada UU menyatakan DPD berhak menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, serta keuangan dan administrative. Selain itu sebagaimana kewenangan yang di berikan kepada DPD seperti apa yang di uraikan diatas adalah konsekuensi dari terbatasnya kewenangan yang diberikan. Ditegaskan juga DPD mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan menyatakan pendapat.

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Kewenangan DPD

Demi mencapai negara demokrasi dengan sistem bikameral menggunakan *check and balances* yang benar, sudah berbagai cara dilakukan untuk menyetarakan hubungan antara DPR dengan DPD. Dimunculkanlah Putusan

Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 pada 27 Maret 2013, putusan MK ini merupakan putusan pada pengujian Undang-undang No. 27/2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah (UUMD3) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-undang No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. bila dicermati pada 2 undang-undang tersebut malah memangkas kewenangan legislasi DPD, yaitu:

1. Pasal delapan belas huruf G, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan (3), Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memangkas kewenangan DPD dalam pengajuan RUU di dalam dan di luar Program Legislasi Nasional Prioritas;
2. Pasal 102 ayat (1) huruf (d) dan huruf (e) Undang-undang MD3, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UUP3 mengurangi wewenang DPD di bidang legislasi yang hanya setingkat dengan Anggota, Komisi, dan Gabungan Komisi dewan perwakilan rakyat;
3. Pasal 147 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) UUMD 3 memutarbalikan RUU yang diusulkan oleh dewan perwakilan daerah dan membuatnya jadi rancangan undang-undang usulan dari dewan perwakilan rakyat.

²³ Undang-undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 46 ayat (1) UU P3 menjatuhkan tingkat DPD yang seharusnya menjadi salah satu lembaga tinggi negara, menjadi lembaga yang dibawah *level* DPR (*Sub-Ordinat*);
5. Pasal 150 ayat (3) UUMD3 dan Pasal 68 ayat (3) Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pengecualian pada DPD yang mulanya berupa membahas serta mengajukan Daftar Inventaris.²⁴

Dari beberapa poin yang telah disebutkan diatas Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 pada tahun 2012 memberikan perluasan kewenangan. MK mengeluarkan 5 inti kesimpulan tentang wewenang DPD dalam konstitusional, yaitu:

1. Wewenang DPD atas usul RUU sesuai dengan Pasal 22D ayat(1) UUD 1945 diberlakukan di tingkat tara yang sama pada tara RUU usul Presiden maupun DPR;
2. Dalam putusan-nya MK memberikan tafsiran kata “dapat” pada Pasal 22D ayat(1) UUD 1945 memiliki arti “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan”;
3. DPD berwenang membahas RUU sesuai apa yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945 bersama-sama dengan Presiden serta DPR; MK menganggap pada frasa kalimat “ikut membahas”

memiliki makna DPD ikut serta untuk membahas RUU;

4. DPD dapat melakukan persetujuan atas RUU sesuai Pasal 22D UUD 1945;
5. Dilibatkannya kembali DPD didalam pembahasan susunan program Legislasi Nasional;
6. Kewenangan DPD untuk mempertimbangkan RUU sesuai Pasal 22D UUD 1945, DPR serta Presiden wajib hukumnya untuk memohon pertimbangan kepada DPD atas RUU yang berkaitan dengan APBN.²⁵

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 ini dapat menjadi suatu kepastian hukum pada kalimat “dapat mengajukan” dan “ikut membahas” yang tercantum di Pasal 22D ayat satu dan dua UUD 1945. Sehingga Dewan Perwakilan Daerah memiliki hak dan kewenangan konstitusional sebagai salah satu lembaga negara, diharapkan dapat memberikan perubahan bentuk konsep, system dan juga mekanisme dari tahap pembentukan peraturan perundang-undangan dimana DPD disetarakan dengan wewenang yang dimiliki DPR dan Presiden.

Lalu pada tahun 2014 MK mengeluarkan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014 *jo.* Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 memberikan hasil yang baik untuk para anggota DPD setelah perjalanan Panjang yang dilalui demi memperkuat kelembagaan DPD di Indonesia. Dalam putusan ini MK mengabulkan seluruh permohonan *judicial review* DPD. Terdapat

²⁴ Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²⁵ M. Hantoro Novianto, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Jurnal DPR RI (Negara Hukum), Vol. 04, No. 2, November 2013, Jurnal DPR RI (Negara Hukum), hlm. 198.

4 alasan permohonan undang-undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945, yaitu:

1. Pertama pemohon pada awalnya mengajukan RUU tentang DPD namun RUU yang disampaikan ini tidak dibahas oleh DPR namun malah membahas RUU perubahan UU majelis MPR, DPR, DPD dan DPRD, menindaklanjuti hal tersebut DPD kemudian menyerahkan Daftar Investari Masalah (DIM);
2. Kedua, setelah DIM disampaikan kepada DPR, pemohon tidak pernah diundang untuk membahas RUU terhadap UU majelis MPR, DPR, DPD, dan DPRD hingga RUU tersebut disetujui dan disahkan;
3. Ketiga pembahasan UU majelis MPR, DPR, DPD, dan DPRD ini melanggar asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan;
4. Keempat, UU No. 17 Tahun 2014 bertentangan dengan Pasal 22C ayat (2) dan pasal 22F UUD 1945.²⁶

Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Dalam pembentukan atau lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tentu berasal dari pemikiran alamiah hukum, tidak ada sangkutannya dengan kepentingan politik untuk golongan tertentu namun DPD dibentuk untuk kepentingan seluruh daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun hingga saat ini DPD masih memiliki kadar kegunaan wewenang yang masih belum maksimal, DPD tidak dapat memberikan keputusan

yang mengikat. Demi mewujudkan parlemen yang memiliki tempat sebagai penyeimbang Lembaga negara, penyampai aspirasi masyarakat daerah kepada pemerintah pusat, semua tugas DPD dilakukan demi mensejahterakan seluruh daerah di Indonesia yang masih perlu banyak di tingkatkan perkembangannya.

Terdapat beberapa fungsi dan wewenang yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah tentu sudah jelas tertera pada Undang-undang Dasar 1945 dengan sangat jelas, walau masih memiliki kekurangan karena tidak dapat terlibat dalam mempersetujui UU yang memiliki kaitan mengenai daerah. Walaupun wewenang DPD diperluas dalam Putusan MK dengan No. 92/PUU-X/2012 pada kenyataannya DPR serta Presiden masih tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah pada UU dengan memiliki kaitan pada daerah, tidak hanya di situ DPD juga belum pernah terlibat penuh sampai akhir pada pemutusan RUU jadi UU.

Saran

DPD memiliki kedudukan sebagai Lembaga konstitusional dengan *level main state organ* tentu merupakan hal yang benar. Kewenangan yang dimiliki oleh DPD harus kembali diperkuat agar seimbang dengan kebutuhannya dan seimbang juga dengan rekan antar Lembaga negara yaitu DPR, seperti apa yang sudah saya bahas di atas kembali saya katakan demi mewujudkan *check and balances*. Semua ini perlu dilakukan demi mewujudkan UU yang sesuai dengan kepentingan daerah. menyarankan untuk rekonstruksi kewenangan perwakilan daerah, perlu lebih dipakam-kan melalui perubahan terhadap Pasal 22D UUD 1945.

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor:79/PUU-XII/2014

Perubahan terhadap kewenangan DPD merupakan hal yang penting dalam konstitusi kedudukan kelembagaan DPD agar murni menyampaikan kepentingan-kepentingan daerahnya. Legitimasi keterpilihan dan kewenangan yang harus memiliki keseimbangan dalam rangka pelaksanaan amanat rakyat, mandat politik setiap lima tahun sekali. DPD harus memiliki dasar yang kuat sebagai perwakilan langsung berkontribusi besar dalam proses majunya sistem demokrasi di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008
- Bagir Manan, *MPR, DPR, dan DPD dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama., 2008
- Efriza dan Syafuan Rosi. *PARLEMEN INDONESIA GELIAT VOLKSRAAD HINGGA DPD Menembus Lorong Waktu Dolo, Kini, dan Nanti*, Bandung: Alfabeta CV, 2010
- Gaffar, Janedri M. 2012. *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konpress.
- Gaffar et al (ed), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Kerjasama Sekretariat Jenderal MPR dengan UNDP, 2003
- Hasyim Asy'ari, *Kedudukan dan Peran DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah dalam Semiloka "Optimalisasi Fungsi dan Kedudukan DPD RI secara Kelembagaan", diselenggarakan di Semarang, 12 Januari 2006
- H.I, A. Rahman. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2008
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2008
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2006
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusa Media. 2010
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- MD, Moh Mahfud. 2003. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Umum.
- Hartati. 2018. *Menatap Masa Depan Dewan Perwakilan Daerah*. Jambi: Mitra Utama.
- Patrialis Akbar. 2013. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Purnomowati, Reni Dwi. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Rasyid, Hamatar. 2017. *Pengantar Ilmu Politik: Perspektif Barat dan Islam*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- S, Salle. 2020. *Sistem Hukum dan Penegakan Hukum*. Makassar: CV. Sosial Politic Genius.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006
- Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29. Tambahan Lembaran Negara Nomor 6187)
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014
- Ulya Zaki, Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 11 No. 2, Juli-Desember 2016, hlm. 178
- Novianto M. Hantoro, *Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, *Jurnal DPR RI (Negara Hukum)*, Vol. 04, No. 2, November 2013, *Jurnal DPR RI (Negara Hukum)*, hlm. 198.
- Data Sekunder Dalam Penelitian Hukum Normatif (<https://ngobrolinhukum.wordpress.com/2014/08/09/data-sekunder-dalam-penelitian-hukum-normatif/>) diakses pada 18 November 2021