

KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh

Dwi Amalia Agustin, Rahmania Hidayah, Veren Yonita Elvitaningsih, Program Studi Hukum,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Tidar

e-mail: dwiamaliaagustin@gmail.com , rahmaniahidayah@gmail.com , verenyonita@gmail.com

Abstrak

Dewan Perwakilan Daerah sebagai aspirasi rakyat daerah dalam kedudukannya hampir tidak memiliki wewenang sama sekali seperti hanya menjadi aksesoris belaka bagi sistem ketatanegaraan Indonesia, belum lagi dengan keberadaannya yang menjadi beban anggaran negara. Hubungan yang dibangun antar lembaganya pun, utamanya Dewan Perwakilan Rakyat, terasa tidak harmonis. Sehingga harapan untuk menerapkan prinsip check and balances antar lembaga khususnya legislatif sebagai salah satu unsur terpenting dalam penyelenggaraan negara belum tercapai. Dengan demikian, permasalahan yang muncul yaitu berupa keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam struktur ketatanegaraan itu sendiri, sebab hingga sekarang apa yang diperjuangkan oleh lembaga ini belum terealisasi dengan baik. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang bagaimana kedudukan serta keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai bagian dari lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum secara yuridis normatif yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan. Sehingga hasil penelitian ini merupakan hasil dari beberapa kajian pustaka dari berbagai macam literatur yang telah penulis baca.

Kata kunci : *Kedudukan, Dewan Perwakilan Daerah, Lembaga Negara, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jatuhnya rezim orde baru pada tahun 1998 membawa dampak yang salah satunya yaitu berubahnya sistem politik Indonesia. Salah satu bentuk perubahan tersebut yaitu dengan mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.

Berdasarkan perubahan ketiga UUD NRI 1945, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan. Jika ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diatur dalam Pasal 20, maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diatur dalam

Pasal 22 C dan Pasal 22D.¹ Hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang ketiga ini telah mendudukan DPD sebagai lembaga legislatif dan duduk berdampingan dengan lembaga DPR, dimana keduanya merupakan komposisi dari keanggotaan MPR.

Dibentuknya lembaga DPD sejalan dengan semangat untuk mengakomodasi keterlibatan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional dan juga sesuai dengan prinsip *check and balances* yang ingin di terapkan oleh pemerintah pada waktu itu.²

¹ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 50.

² M.yusuf, 2013, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era Otonomi Daerah)*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm.35.

Namun dalam kenyataannya, wewenang DPD untuk mewujudkan tujuannya memiliki keterbatasan sehingga DPD dalam melaksanakan tugasnya kurang maksimal. Kedudukannya yang tidak sekuat lembaga DPR menjadi salah satu faktor mengapa kinerja DPD belum juga dirasakan betul oleh rakyat daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut maka permasalahan yang dapat dirumuskan yaitu bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kewenangannya terbatas dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia dalam pembentukan suatu undang-undang.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kewenangannya terbatas dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia dalam pembentukan suatu undang-undang.

D. Tinjauan Pustaka

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Masa awal pembentukan DPD banyak menghadapi berbagai tantangan, tantangan tersebut mulai dari wewengangnya yang dianggap jauh dari kata memadai untuk menjadi ruang kedua yang efektif dalam sebuah parlemen bikameral, sampai dengan persoalan kelembagaannya yang juga jauh dari kata memadai. Berbagai tantangan yang timbul terutama karena tidak banyak dukungan politik yang diberikan pada lembaga baru ini.

Jika dibandingkan dengan terbentuknya DPR, DPD jauh lebih muda, karena DPR lahir sejak tahun 1918. Namun, bila dilihat dari segi gagasannya, keberadaan lembaga DPD yang mewakili daerah di parlemen nasional, sebenarnya sudah terpikirkan dan dapat diperkirakan sebelum masa kemerdekaan. Indra J. Piliang mencatat dalam sebuah buku yang diterbitkan DPD, bahwa pemikiran ini untuk pertama kalinya dalam konferensi GAPI

pada 31 Januari 1941 (Kelompok DPD di MPR RI, 2006: 15).

Berbagai gagasan akan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen, pada awalnya diakomodasi dalam konstitusi pertama Indonesia, UUD 1945, dengan konsep “utusan daerah” didalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang sejajar 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 daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Pengaturan yang longgar dalam UUD 1945 tersebut kemudian diatur lebih terperinci dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Pendapat ini juga dikemukakan Oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.³

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu

³ Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan, 2003, *Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan*, dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, Jakarta, hlm. 32.

di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat. Bahkan pendapat ini mengemuka hampir di setiap forum Uji Sahih Rancangan Perubahan UUD 1945 yang dilakukan di 13 daerah. Pendapat bahwa semua anggota lembaga perwakilan harus dipilih oleh rakyat dapat dilihat di antaranya dalam sidang Komisi A MPR RI pada rapat Komisi A tanggal 5 November 2001.⁴

Berdasarkan teori organ negara, kedudukan lembaga negara dibagi menjadi dua golongan yaitu sebagai lembaga negara utama (*state main organ*) dan lembaga bantu (*state auxiliary organ*). Lembaga utama mengacu kepada paham trias politica yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros (eksekutif, legislative, dan yudikatif), lembaga negara utama yaitu lembaga negara yang dibentuk dan diberi kewenangan langsung oleh Undang-Undang Dasar (konstitusi), sementara lembaga negara bantu yaitu lembaga negara yang dibentuk dan diberi kewenangan oleh undang-undang semata.

Mengacu pada teori organ tersebut, sesuai UUD NRI Tahun 1945 maka yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama adalah MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Dengan demikian kedudukan DPD di dalam lembaga legislatif dapat dikatakan sejajar dengan DPR. Maka

seharusnya tidak ada lagi diskriminasi kewenangan terhadap DPD dalam lembaga legislatif.

Seperti yang dilansir dari laman Beritasatu pada Selasa, 29 Agustus 2017, disampaikan oleh Anggota DPD I Gede Pasek Suardika, lahirnya DPD bertujuan agar seluruh wilayah di Indonesia bisa terwakili dan berjuang demi kepentingan daerah, sehingga dengan semua daerah terwakili, terjadi keseimbangan kepentingan di pusat dan secara politik Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) makin rekat. Secara politis, DPD RI menjadi wajah baru menggantikan Utusan Daerah di jaman dulu.

Pria yang menjabat Ketua Panitia Perancang Undang-undang (PPPU) DPD itu mengatakan, selama ini DPD tidak berfungsi maksimal karena konstitusi hasil amendemen tidak tegas mengatur kewenangan sampai tuntas untuk DPD. Akibatnya, turunan yuridisnya juga menjadi tidak maksimal juga.

"Selain itu sering ada kendala psikologis juga antar lembaga legislatif soal kesetaraan kelembagaan," kata Suardika.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu suatu penelitian yang datanya berupa teori, konsep, pemikiran dan ide. Penelitian kepustakaan ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari buku-buku literatur dengan cara mempelajari, menelaah dan meneliti permasalahan yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Penelitian ini dapat juga dikatakan sebagai penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif.⁵

Dalam penelitian ini untuk selanjutnya digunakan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konsep. Pendekatan-pendekatan ini digunakan untuk mengetahui kesesuaian antara aturan-aturan dan kenyataan-kenyataan yang terjadi.

⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2001, *Buku Keempat Jilid 1 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-1 s/d Ke-3 Tanggal 4 November s/d 6 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, hlm. 47.

⁵ Hamidi, 2004, *Metode Kualitatif; Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*, UMM Press, Malang, hlm. 70.

Penelitian ini lebih menitikberatkan pada pendekatan yuridis normatif di mana sumber utamanya adalah bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum baik peraturan perundang-undangan maupun bahan pustaka, yang berkaitan dengan DPD dan hasil penelitian yang terkait dengan pokok permasalahan, selanjutnya disusun secara sistematis. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa dalam rangka pengumpulan bahan hukum untuk penelitian ini, dilakukan dengan menggunakan metode studi kepustakaan sistematis. Studi kepustakaan sistematis khusus untuk undang-undang yang dilacak berdasarkan sumber yang berupa himpunan peraturan perundang-undangan yang ada.⁶

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Indonesia sebagai negara kepulauan selalu memiliki kepentingan yang berbeda-beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Dengan adanya perbedaan kepentingan inilah maka dibutuhkan sebuah wadah di tingkat pusat untuk mempersatukan serta memperjuangkan kepentingan daerah. Wadah ini nantinya akan dapat menjadi sarana yang dapat menghubungkan antara pusat dengan masing-masing daerah sehingga kepentingan pusat dengan kepentingan daerah dapat sesuai.

Dalam hal ini dengan membentuk kamar kedua yaitu DPD merupakan langkah yang tepat. Sebab dengan adanya lembaga ini, setiap kepentingan daerah di Indonesia akan dapat terakomodir dengan memperjuangkan kepentingan-kepentingannya di tingkat pusat. Dengan demikian hak-hak rakyat akan terpenuhi dan dapat memperkuat kesatuan diantara daerah-daerah dalam satuan NKRI.

Lembaga DPD dibentuk untuk lebih mengembangkan demokratisasi di Indonesia. DPD dibentuk untuk menampung aspirasi

daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia.

Kedudukan DPD sebagai lembaga legislatif sejajar ataupun setara dengan DPR, sebab nama dan kewenangan DPD secara eksplisit termuat dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebagaimana diatur pada Bab VIIA tentang DPD pasal 22C dan 22D UUD NRI 1945, disebutkan bahwa :

Pasal 22C UUD NRI 1945 sebagaimana ditegaskan :

Ayat (1) “Anggota dewan perwakilan daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”.

Ayat (2) “Anggota dewan perwakilan daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota dewan perwakilan daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota dewan perwakilan rakyat”.

Ayat (3) “Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Ayat (4) “Susunan dan kedudukan dewan perwakilan daerah diatur dengan undang-undang”.

Kewenangan yang dimiliki DPD sebagai lembaga legislatif sebagaimana diatur pada Pasal 22D UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

Ayat (1) “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”.

Ayat (2) “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan; pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1983, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 10.

ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”

Ayat (3) “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 ekonomi lainnya”.

Dalam negara yang demokratis di mana rakyat berhak menentukan kebijakan (kekuasaan), melaksanakan kebijakan (kekuasaan) dan mengawasi kebijakan, maka sudah tentu rakyat melalui wakilnya berhak mendengar dan menilai kinerja dari masing-masing lembaga negara sebagai bentuk pertanggungjawaban atas kinerja atau pelaksanaan tugas yang diberikan kepadanya melalui UUD NRI Tahun 1945.⁷

Akan tetapi kata “dapat” dalam pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 membuat DPD tidak memiliki kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU). Hal itu terjadi sebab pada pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa jika Presiden dan anggota DPR-lah yang “berhak” mengajukan RUU. Kemudian pada frasa “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” dalam pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 itu, posisi DPD menjadi tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR yang ikut

“pembahasan dan persetujuan bersama” dalam fungsi legislasi.⁸

Demikian juga sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Pasal 22D UUD NRI 1945 tersebut juga tidak dapat menerapkan prinsip *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal, DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat sebab anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai lembaga negara, tentunya DPD harus memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya, yang membedakannya adalah fungsi dan tugasnya.

Faktor kendala DPD dalam sistem ketatanegaraan di negara-negara demokrasi modern yang berdasarkan konstitusi, lazimnya memberikan peran, fungsi, dan kewenangan yang memadai pada lembaga-lembaga perwakilan sebagai wujud kedaulatan rakyat, yang diwujudkan dalam mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*).

Apa yang disebutkan dalam pasal 22D UUD NRI 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD merupakan sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD NRI 1945. Hal itu merupakan kendala yang dihadapi DPD dan kendala itu secara ringkas bisa disebutkan antara lain: kewenangannya di bidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan; dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR. Padahal anggota DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan

⁷ Galang Asmara, 2015, *Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia*, Halrev Journal of Law, 1(3): 357-370.

⁸ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 257.

menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Sementara harapan masyarakat kepada DPD besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya ketimpangan dan ketidakadilan. Bahkan pernah timbul gejolak di daerah yang dikenal dengan pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Padahal keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah.⁹

Berdasarkan ketentuan pasal 22D UUD NRI 1945, kewenangan DPD dalam pembentukan Undang-Undang dibatasi sampai pada tahap pembahasan, proses pembahasan sendiri dilakukan dengan dua tingkat pembicaraan dimana hal tersebut diatur dalam UU No.12 tahun 2011 tentang peraturan pembentukan perundang-undangan, kewenangan DPD dalam pembicaraan tingkat dua hanya untuk menyampaikan pendapat mini, sementara pembicaraan tingkat II sesungguhnya merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:¹⁰

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, penyampaian pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna. Jika dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan

keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

3. Penyampaian pendapat akhir presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Namun RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. RUU yang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Berdasarkan uraian penjelasan tersebut, menyatakan bahwa benar DPD juga diikuti pada pembicaraan tingkat II, namun keikutsertaan DPD tersebut hanya untuk sekedar menyampaikan pendapat mini, pada tingkat ini DPR serta Presiden yang memegang peranan untuk menetapkan RUU.¹¹

Dengan kewenangan DPD seperti yang tertuang pada pasal 22D UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa pasal tersebut sama sekali belum dapat menjamin aspirasi masyarakat daerah secara maksimal, dimana dalam tahap persetujuan UUD NRI 1945 sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut menetapkan/menyetujui suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Namun kewenangan tersebut justru hanya diberikan kepada DPR sebagai pihak legislatif dan Presiden sebagai pihak eksekutif. Hal tersebut sangatlah tidak mencerminkan prinsip *checks and balances* yaitu adanya suatu pengawasan dan perimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif. Kewenangan yang sangat terbatas mengindikasikan bahwa keberadaan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh persetujuan yang melatarbelakangi pelaksanaan amendemen.¹²

⁹ Dikutip dari http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608 pada tanggal 24 Maret 2018 pada pukul 12:45 WIB.

¹⁰ Gabriel Talawe, 2017, dalam jurnalnya yang berjudul *Kedudukan Fungsi Dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, hlm. 10.

¹¹ A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negar Bikameral*, Setara Press, Malang, hlm.163.

¹² Moh. Mahfud MD, 2013, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.70-71.

Dengan kewenangan DPD yang kurang memadai saat ini, maka prinsip *check and balances* yang selama ini di harapkan hanya akan menjadi sebuah wacana semata. Sebab jika benar-benar ingin melakukan pengawasan dan pertimbangan kekuasaan dalam parlemen maka dibutuhkan suatu kekuatan yang seimbang antara DPR dan DPD juga seharusnya DPD diberikan ruang untuk mengoreksi dan /atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.

Keterlibatan DPD dalam pembentukan RUU hanya terjadi pada proses awal, pada tahap itu, fungsi legislasi berlangsung dalam proses yang dilakukan oleh DPR, Presiden, dan DPD. 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. Dengan demikian DPD yang diharapkan akan mampu untuk memberikan kontribusi politiknya dalam menyuarakan kepentingan daerah walapun perannya dalam parlemen tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh daerah karena terlalu kecil peran yang diberikan oleh konstitusi.¹³

Dalam konteks amendemen konstitusi, ada dua cara mendesain DPD agar menjadi lembaga negara yang kuat. Pertama, keniscayaan MPR melakukan amendemen konstitusi untuk memperkuat kelembagaan DPD. Konsekuensinya, akan dihadang tembok raksasa DPR. Pangkal masalahnya, jumlah anggota DPD hanya 132, sedangkan anggota DPR berjumlah 560. Untuk mengusulkan amendemen konstitusi sendiri, sekurang-kurangnya dibutuhkan 1/3 dari jumlah anggota MPR 692 sebanyak 230. Untuk itulah sebabnya, meskipun DPD berulang kali giat

mengusulkan amendemen konstitusi untuk memperkuat kelembagaannya, DPR sedikit pun tidak merasa terganggu apalagi jengkel. Sikap DPR hampir pasti mengatup tidak akan meluluskan niat DPD itu. Cara kedua, jika DPR bergeming tidak merespon usulan amendemen konstitusi memperkuat DPD, presiden, atas nama panduan konstitusi, dapat membubarkan DPD. Pasal 7C UUD 1945 menyatakan: “Presiden tidak dapat membekukan dan/membubarkan DPR”. Dari panduan konstitusi tersebut jelas tidak ada larangan presiden untuk membubarkan DPD.¹⁴

Penguatan fungsi DPD juga adalah hal sangat wajar dilakukan, mengingat legitimasi yang dimiliki DPD jauh lebih besar dibandingkan DPR, dimana sistem pemilihan yang digunakan untuk pemilihan anggota DPD adalah sistem distrik yaitu *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil). *Single-member constituency* disebut juga dengan sistem distrik. Dalam sistem distrik, wilayah negara dibagi berdasarkan daerah-daerah pemilihan (distrik pemilihan). Pembagian daerah pemilihan disesuaikan dengan berapakan jumlah kursi legislatif yang akan diperebutkan. Dalam sistem distrik, satu wilayah kecil memilih satu wakil tunggal atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Dengan demikian berdasarkan sistem ini maka setiap daerah pemilihan akan diwakili oleh satu orang wakil rakyat terpilih.¹⁵

Dengan perolehan legitimasi yang besar, penguatan fungsi DPD sudah seharusnya dilakukan. Sebab dengan seajarnya kedudukan DPD dengan DPR akan memberikan akses mudah supaya partisipasi rakyat lebih didengar, karena pada dasarnya tujuan akhir dari sebuah negara yaitu untuk menciptakan

¹³ Stevanus Evan Setio, 2013, dalam jurnalnya yang berjudul *Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 11 yang diakses melalui <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=82775&val=944> pada tanggal 25 Maret 2018 pada pukul 16:57 WIB.

¹⁴ Warsito (Dosen Fakultas Hukum Universitas Satyagama Jakarta), 2015, *Polemik Amendemen Konstitusi*, Dikutip dari <https://warsito-bicara.blogspot.co.id/2015/09/polemik-amendemen-konstitusi.html> pada tanggal 25 Maret 2018 pada pukul 17:13 WIB.

¹⁵ Khairul Fahmi, 2012, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Jakarta, Rajawali Pers (Pt Rajagrafindo), hlm.56.

serta menghasilkan pemerintahan yang baik dimana pemerintahan yang baik itu merupakan pemerintahan yang dapat mendengarkan aspirasi maupun partisipasi dari rakyat.

Akan tetapi, keberadaan DPD tidak mempunyai fungsi seperti yang diharapkan karena tak lebih dari sekedar aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan. Hal ini dapat dilihat dari pasal-pasal yang mengatur tentang kewenangan DPD. Pada kewenangan DPD sangat terasa unsur diskriminatifnya apalagi dengan ekspektasi masyarakat untuk berpartisipasi secara luas dan kompetitif.¹⁶

Dalam urusan legislasi DPD hanya sebagai *co-legislator* disamping DPR. Di bidang legislasi tugasnya hanya sebagai penunjang (*auxiliary agency*) bagi DPR. Dalam proses pembentukan undang-undang DPD tidak mempunyai kewenangan sama sekali untuk memutuskan ataupun dalam proses pengambilan keputusan.¹⁷ Sementara itu dalam tataran pemberian pertimbangan disebutkan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.¹⁸

Permasalahannya adalah mengenai batas waktu pemberian pertimbangan. Karena pembahasan RUU APBN dibatasi oleh waktu, maka regulasi perlu memberikan batasan kepada DPD. Hal ini dimaksud agar jadwal pembahasan RUU antara DPR dan pemerintah tidak terganggu. Sering kali yang terjadi DPD hanya menerima surat permintaan

pertimbangan dari DPR hanya beberapa saat sebelum pengesahaan RUU menjadi UU.¹⁹ Hal ini terkesan menjadikan peran DPD hanya sebagai lembaga pertimbangan bagi DPR. Seharusnya ada tata tertib bersama yang mengatur kedua lembaga dalam tatanan kebersamaan pembahasan sebuah rancangan undang-undang tertentu.

Bila diidentifikasi lebih jauh ada tiga penyebab utama yang menyebabkan kenapa DPD belum optimal dan efektif keberadaannya dalam konstelasi politik ketatanegaraan Indonesia.²⁰ Pertama, sebagai lembaga negara yang baru DPD belum dapat menemukan format kerja dan struktur kelembagaan yang memadai. Hal ini menyebabkan keselarasan, kebutuhan strategis dan percepatan kinerja kelembagaan yang ideal belum terwujud. Kedua, bagaimanapun DPD berkomposisikan anggota-anggota yang notabene adalah muka-muka baru dalam dunia politik –meskipun beberapa nama sudah lama berkecimpung dalam perpolitikan nasional– sehingga cukup menyulitkan ketika berhadapan dengan kompleksitas masalah yang sedang dan akan dihadapi. Ketiga, kendala yuridis konstitusional baik UUD 1945 dan UU Susduk yang menghadapkan DPD pada kenyataan bahwa lembaga ini tidak memiliki fungsi keparlemenan yang selayaknya dimiliki lembaga seperti itu yakni fungsi legislasi.

Disamping UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur akan keberadaan DPD, terdapat peraturan perundang-undangan yang juga mengaturnya yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Di dalam undang-undang ini, DPD RI memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan

¹⁶ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, sekretariat jendral mahkamah konstitusi, Jakarta, hlm.214.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, sekretariat jendral mahkamah konstitusi, Jakarta, hlm.214.

¹⁹ Kelompok DPD RI, *untuk apa DPD RI*, hlm. 66.

²⁰ DPD RI, 2006, *Kerja Politik Untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Daerah; Rencana Kerja Strategis Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal DPD, Jakarta, hlm. 31.

ke dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan perundangan. Hal itu dilaporkan Gede Pasek, Ketua Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) bahwa berkenaan telah ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang UU MD3 maka secara prinsip perlu ada perubahan strategis untuk DPD yaitu, penambahan tugas sebagaimana pasal 248 ayat (1) huruf j, bahwa DPD mempunyai wewenang dan tugas melakukan pemantauan dan evaluasi atas RUU perda dan perda; kemudian sebagai implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan pasal 250 ayat (1) bahwa dalam melaksanakan wewenang dan tugas, DPD memiliki kemandirian. Penambahan komposisi Pimpinan DPD RI juga berubah yang terdiri 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPD dalam Sidang Paripurna DPD RI sebagaimana ketentuan pasal 260 ayat (1).²¹

Satire DPD sebagai lembaga negara “antara ada dan tiada”, sungguh tidak mengenakan telinga dan menyesak hati seluruh anggotanya. Lembaga negara hasil amendemen konstitusi ini, seksi, tetapi tidak berkontur. Seksi, sebab gaji dan uang tunjangan yang diterima sangat menggiurkan, sehingga, membuat orang berbondong-bondong mencalonkan diri menjadi anggota DPD, soal nihil kewenangan, peduli amat, yang penting kantong tebal. Lembaga negara ini tidak berkontur, keberadaannya praktis sebagai aksesoris dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kesetaraan lembaga negara yang didambakan *check and balances* luruh ditangan kepurbawiseaan DPR. Dalam praktek ketatanegaraan pun, acap kali DPD dipandang sebelah mata (sepele), dianggap sebagai anak bawang yang lahir prematur dari konstitusi. Jargon sebagai lembaga negara komplementer, sudah tentu membuat DPD masygul. Faktanya, lembaga negara ini

²¹ UU MD3 Tambah Kewenangan DPD RI yang dikutip dari <http://www.dpd.go.id/berita-125-uu-md3-tambah-kewenangan-dpd-ri> pada tanggal 18 Mei 2018 pada pukul 16:15 WIB.

memang hanya sebagai penghibur yang tidak memiliki kewenangan apa pun. Kecuali, memberikan pertimbangan dan pendapat kepada DPR yang tidak memiliki implikasi yuridis, jika tidak ditindaklanjutinya.²²

Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi.²³ Dengan diberikan kekuasaan seperti yang terdapat dalam konstitusi Indonesia saat ini, DPD sebagai lembaga yang mewakili rakyat daerah dalam menyuarakan aspirasi kepentingannya belum memenuhi tujuan dibentuknya lembaga ini. Untuk dapat mewujudkan kewenangan DPD yang seperti seharusnya, maka menjadi suatu keharusan dalam amandemen kelima untuk menata ulang fungsi legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD NRI 1945, sebab dengan menata ulang fungsi legislasi akan menciptakan penguatan dalam fungsi legislasi DPD sehingga dapatlah tercermin semangat demokrasi dan terwujudnya aspirasi dan kepentingan daerah.

KESIMPULAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan rakyat tetap memiliki tugas dan wewenang yaitu memiliki fungsi anggaran, legislasi dan pengawasan meski sifatnya sangat terbatas bahkan hampir seperti tidak memiliki tugas maupun wewenang apapun. Eksistensi DPD dalam sistem bikameral di Indonesia belum seimbang dengan DPR khususnya dalam fungsi dan kewenangannya, bahwa DPD hanya berwenang mengajukan, membahas pada tingkat pertama, dan hanya bisa memberikan pertimbangan tanpa bisa ikut memutuskan

²² Warsito (Dosen Fakultas Hukum Universitas Satyagama Jakarta), 2015, *Polemik Amandemen Konstitusi*, Dikutip dari <https://warsito-bicara.blogspot.co.id/2015/09/polemik-amandemen-konstitusi.html> pada tanggal 25 Maret 2018 pada pukul 18:11 WIB.

²³ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 259.

RUU tertentu 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. Kemudian dalam masalah pengawasaan walaupun DPD mempunyai kewenangan yang cukup besar, tetapi dalam kenyataannya semua hasil pengawasaan tersebut hanya diserahkan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Melihat kelemahan-kelemahan yang ada pada DPD, maka seharusnya segera dilakukan amandemen ulang terhadap UUD NRI 1945 supaya dapat menguatkan sistem bikameral yang ada saat ini, sehingga DPD memiliki peran yang sama dengan DPR. Sebab ketika DPD dapat merancang sekaligus dapat mengesahkan apa yang menjadi hak DPD dalam menyuarakan kepentingan-kepentingan di daerah, perkembangan/kemajuan di daerah dapat terwujud dan terlaksana sesuai yang diharapkan bangsa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Asmara, Galang. 2015. *Penguatan Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia*, Halrev Journal of Law.
- Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. FH UII Press. Yogyakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi. Jakarta.
- Atok, A. Rosyid Al. 2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Teori, Sejarah, Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negar Bikameral*. Setara Press. Malang.
- DPD RI. 2006. *Kerja Politik Untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Daerah; Rencana Kerja Strategis Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal DPD. Jakarta.
- Fahmi, Khairul. 2012. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta. Rajawali Pers.
- Hamidi. 2004. *Metode Kualitatif; Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal dan Laporan Penelitian*. UMM Press. Malang.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kelompok DPD RI. *Untuk apa DPD RI*.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2001. *Buku Keempat Jilid 1 A: Risalah Rapat Komisi A Ke-1 s/d Ke-3 Tanggal 4 November s/d 6 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*. Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. 2003. *Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan, dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, Jakarta.
- MD, Moh. Mahfud. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Purnomowati, Reni Dwi. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1983. *Metodologi Penelitian Hukum*. Ghalia Indonesia. Jakarta.

- Talawe, Gabriel. 2017. dalam jurnalnya yang berjudul *Kedudukan Fungsi Dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Yusuf, M. 2013. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era Otonomi Daerah)*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Setio, Stevanus Evan. 2013. dalam jurnalnya yang berjudul *Fungsi Legislasi DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, yang diakses melalui <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=82775&val=944> pada tanggal 25 Maret 2018 pada pukul 16:57 WIB.
- Warsito (Dosen Fakultas Hukum Universitas Satyagama Jakarta). 2015. *Polemik Amandemen Konstitusi*. Yang dikutip dari <https://warsito-bicara.blogspot.co.id/2015/09/polemik-amendemen-konstitusi.html> pada tanggal 25 Maret 2018 pada pukul 17:13 WIB.
- http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608 yang dikutip pada tanggal 24 Maret 2018 pada pukul 12:45 WIB.
- <http://gudangpikiran.weebly.com/ilmu-pemerintahan/sejarah-dpd-dewan-perwakilan-daerah>