

Wewenang Dewan Perwakilan Daerah dalam Memperkuat Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hadi Wuryandanu, Zaenal Arifin

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Profesor Gayus Lumbun
hadiwuryandanu@stih-pgl.ac.id, zenalgrage@gmail.com

ABSTRACT

In the Indonesian government system, the DPD is a representation of the people, a state institution that is constitutionally given the authority and task of representing regional interests at the national level. The DPD not only proposes policies related to regional autonomy, but also ensures continued development and political stability in Indonesia. However, in practice, the DPD's role is limited by structural constraints and dependence on its partners, especially the DPR and the central government. The DPD relies heavily on the DPR to make decisions, which reduces its effectiveness. This limitation shows that the position of the DPD is not equal to that of the DPR. As a constitutional institution, it is important for the DPD to be given a more substantial role in policy making to ensure better representation for the regions. The main issue discussed is how the authority of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia (DPD-RI) is in strengthening regional autonomy and how DPD-RI as regional representatives can have equal rights and authority to the DPR-RI in fighting for regional interests. This research method uses a type of normative legal research that uses secondary data through literature searches. The conclusion drawn is that DPD-RI has limitations in supporting regional autonomy. Article 22D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia as a result of the amendment actually weakens its position. The increase in authority is expected to strengthen its role as a balancer in the Indonesian political system.

Keywords: *DPD, Strengthening, Authority*

ABSTRAK

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, DPD adalah representasi dari rakyat, lembaga negara yang secara konstitusional diberi wewenang dan tugas mewakili kepentingan daerah di tingkat nasional. DPD tidak hanya mengajukan kebijakan terkait otonomi daerah, tetapi juga memastikan kelangsungan pembangunan dan stabilitas politik di Indonesia. Namun dalam praktiknya, peran DPD dibatasi oleh kendala struktural dan ketergantungan pada mitra kerjanya, terutama DPR dan pemerintah pusat. DPD sangat bergantung pada DPR untuk membuat keputusan, yang mengurangi efektivitasnya. Keterbatasan ini menunjukkan bahwa posisi DPD tidak setara dengan DPR. Sebagai lembaga konstitusional, penting bagi DPD untuk diberi peran yang lebih substansial dalam pembuatan kebijakan untuk memastikan representasi yang lebih baik bagi daerah. Pokok permasalahan yang dibahas adalah bagaimana wewenang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) dalam memperkuat otonomi daerah dan bagaimana DPD-RI sebagai wakil daerah bisa memiliki hak dan kewenangan yang setara dengan DPR-RI dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yang menggunakan data sekunder melalui penelusuran literatur. Kesimpulan yang diambil yaitu DPD-RI memiliki keterbatasan dalam mendukung otonomi daerah. Pasal 22D UUD

NRI 1945 hasil Amandemen justru melemahkan posisinya. Peningkatan kewenangan diharapkan untuk memperkuat peran sebagai penyeimbang dalam sistem politik Indonesia.

Kata Kunci: DPD, Penguatan, Wewenang

PENDAHULUAN

Dalam tatanan pemerintahan Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah representasi dari rakyat, yang secara konstitusional adalah lembaga negara yang diberi wewenang dan tugas untuk mewakili kepentingan daerah yang beragam di tingkat nasional. DPD tidak hanya berfungsi sebagai lembaga yang mengusulkan kebijakan terkait otonomi daerah, tetapi juga sebagai lembaga yang memiliki tanggung jawab lebih luas untuk memastikan keberlanjutan pembangunan dan stabilitas politik di Indonesia. Melalui partisipasinya dalam proses legislatif dan pengawasan, DPD membantu menjaga keseimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah.

Ketentuan tentang wilayah negara Indonesia tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, melalui Amandemen Keempat, yaitu “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Lihat juga Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya serta mengacu pada Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3), Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (UUD 1945) yang berbunyi ¹ :

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang 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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah, ikut membahas 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, serta

¹ Tim Legality, *Amandemen UUD 1945 Perubahan i-iv dan Pengetahuan Umum*. (Yogyakarta: Penerbit Legality, 2019). Hal.18

memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atas Rancangan Undang-Undang (RUU) Anggaran Pendapatan Belanja Negara, Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan pajak, Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pendidikan, dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan agama.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas, pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan 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.

Dari bunyi Pasal diatas, sangat penting dikaji sejauh mana DPD dapat mewakili daerah di pusat untuk merealisasikan apa yang menjadi fungsi, tugas, wewenangnya, namun ternyata UUD 1945 masih membatasi fungsi DPD, peran DPD dalam Pasal 22 D UUD NRI 1945 yang mendeskripsikan DPD mempunyai 3 macam fungsi, yakni fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Meskipun dalam konteks konstitusi Indonesia, DPD RI didirikan untuk memperkuat representasi daerah dalam proses pembuatan keputusan politik dan penyelenggaraan negara, dengan tujuan menciptakan integrasi nasional yang solid di dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dengan terbentuknya DPD maka Aspirasi daerah diharapkan dapat terakomodasi, artinya kepentingan-kepentingan daerah mendapat perhatian, tinggal sejauh mana DPD dapat berperan mewakili daerah dalam pengambilan keputusan di pusat, tentunya sangat tergantung pada moralitas (komitmen) dan kualitas anggota-anggota DPD itu sendiri untuk benar-benar mengerti masalah-masalah yang ada di daerah.

Disamping itu, sejauh mana sistem ketatanegaraan atau konstitusi mengariskan kekuasaan, tugas dan wewenang DPD dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional khususnya keputusan-keputusan politik yang berkaitan dengan daerah. Ternyata keterwakilan daerah melalui DPD yang digariskan UUD NRI 1945 dan kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan DPD tidak mempunyai otoritas penuh dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, tidak salah kemudian kalau terdapat daerah-daerah yang belum mendapatkan, input masukan secara signifikan dari wakil-wakil daerahnya yang duduk dipusat.

Terhadap penulisan ini ada yang berpendapat bahwa kegiatan DPD selain sidang di ibu kota negara kegiatan di daerah-daerah guna menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah pemilihannya masing-masing berada dalam ruang lingkup tugas DPD, menyampaikan perkembangan pelaksanaan tugasnya di daerah-daerah pemilihannya masing-masing. Tugas Pimpinan DPD menerima dan

menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah kepada alat kelengkapan DPD sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenangnya.²

Antara DPD dan masyarakat/daerah secara politik mempunyai keterkaitan yang sangat dalam, artinya keduanya saling membutuhkan untuk difasilitasi kepentingannya. Di mana daerah berharap agar aspirasinya diwakili di pusat melalui perantara anggota DPD, namun secara hukum formal, mekanisme ini belum sepenuhnya teratur, menyebabkan kegagalan dalam perjuangan aspirasi masyarakat dan daerah di tingkat pusat. Kehadiran DPD merupakan respons terhadap kurangnya kontrol politik masyarakat yang sebelumnya hanya dilakukan oleh DPR. Itu sebabnya, sangat wajar jika masyarakat banyak menaruh harapan besar kepada institusi DPD.

Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sekarang disebut dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 - disingkat UUD NRI Tahun 1945, telah melahirkan bangunan kelembagaan negara dalam posisi setara satu sama lain dan saling melakukan mekanisme '*check and balance*' dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan setiap lembaga negara berdasarkan konstitusi. Pembentukan DPD-RI dengan semua kewenangannya adalah upaya konstitusional untuk memberi saluran dan sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting.

Pembentukan DPD-RI membuat 2 (dua) hal yang penting, yaitu pertama adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat untuk memilih perwakilannya nanti yang duduk di lembaga tersebut. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. Keberadaan satu kamar DPD ini mendorong terjadinya persaingan yang sehat antar lembagadalam hal etika politik dan pembaruan sistem kerja. Setiap produk kebijakan diharapkan diperiksa dua kali, semacam sistem '*double check*' sehingga kualitasnya lebih terjamin dan benar-benar mencerminkan gabungan kepentingan seluruh rakyat.³

Meskipun pada tatanan tertentu DPD memiliki fungsi legislasi, pengawasan dan pertimbangan, tetapi semua itu tidak maksimal. Yang lebih kuat tetap Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah.⁴

Ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan dua kamar parlemen atau sistem parlemen bicameral. Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 2 (dua) alasan utama yang sering digunakan untuk menerapkan sistem bicameral ini yaitu pertama adanya kebutuhan untuk menjamin

² Robert Endi Jaweng Dkk., *Mengenai DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*, Naragita Dinamika, Cetakan I, (Jakarta: Juli 2005). Hal 152.

³ Jimly Asshiddiqie, "Kata Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi RI", dalam Mustofa Muchdhor (penyunting), *Bikameral Bukan Federal* (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006). Hal. 55

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. (Yogyakarta: FH Uli Press, 2003). Hal. 52.

keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, (*the unbridled power of single chamber being restrained by the creation of a second chamber recruited on a different basis*). Kalimat tersebut menjelaskan bahwa kekuatan yang tidak terkendali dari satu kamar (seperti dalam konteks pemerintahan atau lembaga dibatasi oleh pembentukan kamar kedua yang direkrut berdasarkan dasar yang berbeda. kedua, keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, dengan lebih efisien atau setidaknya tidaknya lebih lancar (lebih smooth), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut revising chamber untuk memelihara, bahwa ada pemeriksaan yang hati-hati terhadap keputusan-keputusan yang kadang-kadang diambil dengan tergesa-gesa oleh kamar pertama. (*a careful check on the sometimes hasty decisions of a first Chamber*)⁵.

Usulan seperti ini berkaitan erat dengan sifat kebijakan otonomi daerah yang luas dan hampir mendekati pengertian sistem federal. Hal ini menjadi kecenderungan umum di dunia, terutama negara-negara bersistem pemerintahan federal yang memiliki parlemen dua kamar dengan tradisi strong bicameral, di mana apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat. Sementara di lingkungan negara-negara kesatuan, sistem bikameral yang dipraktekkan adalah soft bicameral, yang kekuatan salah satu kamarnya jauh lebih dominan atas kamar lainnya.⁶ Dalam gagasan sistem bikameral ini Dewan Perwakilan Daerah lebih bertindak sebagai Majelis Tinggi (*The Upper House*), sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Majelis Rendah (*The Lower House*). Dengan struktur bikameral ini diharapkan proses legislasi dapat dilaksanakan atau diselenggarakan dengan sistem '*check and balance*' antara DPD dengan lembaga legislatif lainnya.

Keterbatasan atau ketiadaan wewenang yang jelas terlihat dalam fungsi budgeting yang melekat pada DPD. Jimly Assididie menyebutkan, bahwa sesuai ketentuan UUD 1945, Dalam rangka penguatan kapasitas DPD yang memadai dan lebih bagus, diperlukan adanya penyempurnaan tatanan negara yang lebih bisa menjamin kedaulatan rakyat dan prinsip '*checks and balances*' antar lembaga negara. Dalam kekuasaan legislatif, perlu ditata kembali prinsip kesetaraan, saling mengontrol dan mengimbangi antara DPR dengan DPD. Tujuan ke arah tersebut akan berujung perlunya melakukan perubahan UUD NRI 1945 secara komprehensif, dan dalam konteks kewenangan DPD perlu penyempurnaan pada Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945. Terlebih DPD telah memberikan penguatan kehidupan demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan penyerapan aspirasi dan kepentingan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah kepada Pemerintah pusat di tingkat nasional. Hal ini niscaya juga akan mendekatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antara masyarakat dengan pemerintah. Atas dasar penjelasan di atas, maka penulis merasa perlu untuk membuat penelitian tentang "Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Dalam Penguatan

⁵ Muhammad Uut Lutfi, *Fungsi Legislasi DPD RI Dalam Bingkai Otonomi Daerah*, (Serang: CV Cahaya Minolta, 2014), hlm. 54.

⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: PT.Radja Grafindo Persada, 2010), hlm. 235-236.

Otonomi Daerah Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian hukum ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan data sekunder meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, terdiri dari :
 - 1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 22C, Pasal 22D ayat (1),(2) dan (3);
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - 3) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3);
 - 4) Keputusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) Dalam Pemberdayaan Otonomi Daerah

Kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) dalam mengadvokasi aspirasi daerah yang diwakilinya tertuang dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3). Seperti diuraikan dalam penjelasan mengenai UU No 17 Tahun 2014 (MD3), undang-undang tersebut secara eksplisit mengatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka membentuk lembaga yang mampu menerjemahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Regulasi ini dibuat dengan tujuan utama untuk membentuk institusi-institusi pemerintahan yang memiliki kemampuan kuat dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus berperan sebagai saluran efektif untuk mendengarkan, merumuskan, serta memperjuangkan aspirasi yang berasal dari rakyat dan berbagai daerah, sesuai dengan perkembangan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Pentingnya pengaturan yang jelas ini adalah untuk memastikan bahwa setiap lembaga negara memiliki peran yang jelas dalam proses demokratisasi dan pengambilan keputusan pelaksanaan pemerintahan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI), sebagai badan legislatif tertinggi di tingkat nasional, bertanggung jawab untuk mengawasi dan mengesahkan perubahan-perubahan konstitusi, sementara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) berperan sebagai perwakilan rakyat dalam pembuatan undang-undang dan pengawasan eksekutif. Di sisi lain, lembaga DPD RI yang mewakili daerah-daerah di tingkat nasional, memiliki peran penting dalam mengamankan kepentingan daerah-daerah tersebut dan memberikan suara dalam proses pembuatan kebijakan nasional. Lembaga perwakilan di tingkat daerah, DPRD, juga memiliki tanggung jawab yang sama, tetapi fokus pada tingkat regional atau provinsi.

Seluruh lembaga ini diatur dengan teliti agar dapat menjaga keseimbangan kekuasaan, menghormati prinsip-prinsip demokrasi, dan membantu mengangkat aspirasi rakyat serta daerah sesuai dengan dinamika yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, pengaturan ini menjadi dasar yang kokoh bagi sistem politik Indonesia dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi dan mendengarkan suara serta aspirasi seluruh rakyat dan daerah di Indonesia.

Walaupun dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) telah diatur secara menyeluruh mengenai penerapan nilai-nilai demokrasi, masih terdapat beberapa ketentuan dalam UU RI No 17 Tahun 2014 tentang MD3 yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan untuk mengakomodasi hasil pemilihan umum serta sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk melakukan penyempurnaan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3).

Salah satu aspek yang perlu diperbaiki adalah bagaimana susunan dan mekanisme kepemimpinan MPR mencerminkan proporsi suara yang diperoleh oleh masing-masing partai dalam struktur pimpinan lembaga tersebut. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa MPR adalah lembaga yang benar-benar mencerminkan variasi suara dan aspirasi politik yang ada di masyarakat, sekaligus memastikan bahwa semua partai yang terlibat dalam proses demokratisasi memiliki pengaruh yang setara dalam pengambilan keputusan. Dengan cara ini, sistem politik dapat lebih efektif dalam mewujudkan nilai-nilai demokrasi dan mewakili suara rakyat dengan lebih baik.

Melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3), dijelaskan bahwa untuk mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, diperlukan lembaga perwakilan rakyat yang mampu menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat guna mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan

bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia secara optimal. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Pernyataan ini menggarisbawahi prinsip kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat adalah konsep yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat. Artinya, rakyat adalah sumber utama kekuasaan dalam suatu negara, dan pemerintah hanya bertindak sebagai wakil atau pelaksana kehendak rakyat.

Dalam undang-undang tersebut, telah dijelaskan secara tegas mengenai peran dan fungsi MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dengan tujuan utama menciptakan lembaga-lembaga yang memiliki kapasitas kuat untuk mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi. Lebih dari itu, undang-undang tersebut juga dirancang untuk memungkinkan lembaga-lembaga ini untuk mendengar, merumuskan, serta memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

DPD-RI yang terbentuk sebagai lembaga negara yang didesain untuk mewakili aspirasi dan kepentingan daerah-daerah berdasarkan wilayah geografis, melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara 1945 (UUD 1945) pada tahun 2001, secara mendasar telah mengubah sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. Berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) yang lebih fokus pada perwakilan dari penduduk secara keseluruhan. Sistem representasi teritorial ini bertujuan untuk menggantikan model perwakilan kedaerahan yang pada masa lalu sering kali hanya memiliki karakter perwakilan yang bersifat simbolis dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dengan demikian, sistem representasi teritorial adalah langkah penting dalam mengatasi perwakilan kedaerahan yang sebelumnya hanya bersifat simbolis dan memberikan peran yang lebih berarti bagi daerah-daerah dalam proses politik nasional. Pemilihan umum nasional yang dilaksanakan dengan salah satu tujuannya untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) telah mengokohkan landasan pelebagaan perwakilan politik berdasarkan wilayah tertentu. Proses pemilu ini juga telah memberikan legitimasi yang lebih kuat kepada anggota terpilih DPD-RI, sehingga menguatkan posisi DPD-RI sebagai lembaga yang memiliki kedudukan dan wewenang yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, sesuai dengan keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.⁷ Ini mencerminkan perkembangan penting

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor: 92/PUU-X/2012 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Putusan dibacakan Tanggal 27 Maret 2013.

dalam sistem perwakilan politik di Indonesia, di mana DPD-RI kini memiliki peran yang semakin signifikan dalam proses legislasi.

Secara ideal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) seharusnya menjadi kamar kedua parlemen di Indonesia, karena Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) lahir dengan dibekali sejumlah kewenangan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Akan tetapi, wewenang konstitusi tersebut ternyata direduksi secara sistematis oleh kepentingan politik dan kekuasaan melalui sejumlah undang-undang yang mengaturnya. Akibatnya Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) tidak dapat melakukan fungsi ideal sebagai sebuah kamar parlemen selama bertahun-tahun.⁸ Hal ini menimbulkan paradoks dengan salah satu tujuan awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), yang sebenarnya adalah untuk memperkuat lembaga legislatif. Seperti yang diungkapkan oleh Gayus T. Lumbun, lembaga legislatif adalah salah satu komponen penting dalam mewujudkan nilai-nilai luhur Pancasila.⁹

Mengutip tulisan Saldi Isra dalam Opini Harian Kompas, bahwa: "Mulai dari awal, kehadiran DPD-RI sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) tidaklah dirancang sebagai lembaga legislatif yang ideal." Saldi Isra juga menulis bahwa kewenangan DPD-RI yang disepakati dalam perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, dianggap tidak mampu mengemban peran sebagai representasi kepentingan daerah. Dengan alasan bahwa Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 hanya memberikan ruang yang sangat terbatas bagi anggota DPD-RI sebagai perwakilan kepentingan daerah. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 setelah diamandemen memang mencoba untuk mencapai tujuan awal pembentukan DPD-RI. Namun, sebaliknya, hal ini juga membuat tugas anggota DPD-RI sulit untuk mempertanggungjawabkan diri secara moral dan politik kepada pemilih serta wilayah pemilihan mereka. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 juga tidak dapat mencerminkan prinsip checks and balances antara dua lembaga perwakilan legislatif. Meskipun DPD-RI memiliki legitimasi yang kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat sebagai lembaga negara, seharusnya memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Oleh karena keterbatasan ini, DPD-RI mengambil langkah-langkah untuk memperkuat peran dan kewenangannya.

⁸ Bagir Manan, *Kinerja DPR, DPD, MPR Pasca Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: FH Universitas Atmajaya, 2011), hlm. 18.

⁹ Gayus T. Lumbun, "Aktualisasi Struktur Hukum Dalam Sistem Hukum Pancasila", dalam Philips A. Kana dan Oton Rosadi (ed), *Percikan Pemikiran Hukum, Ketatanegaraan, dan Kebijakan Publik (70 Tahun Prof. Dr. Bintan R. Saragih)*, (Jakarta: Penerbit Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, 2010), hlm. 69.

Substansi Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-X/2012 memberikan kesempatan luas bagi DPD-RI guna mengoptimalkan perannya sebagai representasi kepentingan daerah dalam pembentukan undang-undang. Paling tidak, optimalisasi fungsi legislasi DPD-RI terkait dengan wewenang dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, dimana DPD RI memiliki otoritas terbatas dengan adanya frasa "dapat mengajukan" dan "ikut membahas" rancangan undang-undang (RUU) yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah. Dengan demikian secara konstitusional, kewenangan DPD-RI mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta (5) yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah sama atau analog dengan posisi konstitusional DPR dan Presiden.¹⁰

Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 dalam hal penguatan wewenang DPD-RI harus memiliki kemandirian dalam merumuskan usulan anggaran yang akan dimasukkan ke dalam program dan kegiatan, yang kemudian akan diajukan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR-RI sesuai dengan ketentuan yang berlaku dalam hukum.

Meski tidak dinyatakan secara eksplisit fungsi DPD-RI dapat dilakukan dengan menelusuri ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur dan berkaitan dengan DPD-RI sesuai eksistensinya dalam desain ketatanegaraan Indonesia, maka fungsi DPD-RI dapat dikatakan sebagai fungsi pertimbangan, fungsi anggaran, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.¹¹ Fungsi adalah peran atau tugas yang erat kaitannya dengan wewenang, yang pada dasarnya merupakan hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk menjalankan tugas atau melakukan sesuatu. Pengertian yang disampaikan oleh Moctar Kusumaatmaja bahwa kewenangan adalah hak untuk melakukan suatu perbuatan tertentu termasuk menuntut sesuatu.¹² Secara konstitusional, kewenangan DPD-RI adalah berperan dalam memastikan bahwa kepentingan daerah diwakili dan dipertimbangkan dalam proses pembuatan kebijakan nasional.

Situasi politik di Indonesia juga mencerminkan bahwa penerapan posisi dan karakteristik UUD NRI Tahun 1945 sering kali menimbulkan masalah yang disebabkan oleh perbedaan interpretasi terhadap isi UUD NRI Tahun 1945 oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan tertentu. Oleh karena itu, implementasi ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 rentan menimbulkan ketidakjelasan tanpa adanya regulasi yang jelas melalui berbagai peraturan

¹⁰ Saldi Isra, *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional*, (Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2022), hlm.103.

¹¹ *Ibid.*, hlm.97.

¹² Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 90.

hukum, sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terkadang bersikap lebih pasif dalam hal ini.

Fenomena ini mengakibatkan timbulnya konflik ketatanegaraan baik di internal lembaga negara yang bersangkutan maupun antara lembaga negara dengan masyarakat. Hal ini menunjukkan perlunya sebuah mekanisme demokratis melalui sebuah lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan checks and balance. Munculnya semangat reformasi di berbagai aspek kehidupan sosial, nasional, dan pemerintahan, secara pasti mencetuskan sejumlah konsep atau ide bahwa fondasi-fondasi tata negara harus menjalani proses evaluasi mendalam yang sesuai dengan paradigma baru yang diterapkan. Kenyataan menunjukkan, adanya keinginan, tuntutan bahkan kebutuhan agar kekuasaan Presiden sebagaimana ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 itupun mengalami peninjauan. Namun, tidak hanya sampai di situ, perlu juga mengkaji ulang posisi lembaga-lembaga negara agar sesuai dengan semangat reformasi konstitusi yang tengah berlangsung.

Sebagai hasilnya, prinsip-prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan, seperti yang dijalankan dalam sistem pemerintahan bikameral dan prinsip '*checks and balances*' yang memungkinkan pengawasan dan pengecekan antara lembaga-lembaga negara, diakui dan disahkan melalui proses konstitusionalisme. Oleh karena itu, baik pembentukan lembaga kenegaraan baru maupun pengurangan wewenang lembaga negara yang sudah ada, dilakukan melalui proses perubahan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Proses ini dilaksanakan secara terstruktur dan komprehensif, yang pada akhirnya juga mempengaruhi sistem ketatanegaraan. Dengan adanya DPD-RI sebagai sebuah lembaga yang setara dengan DPR-RI secara kelembagaan, meskipun memiliki wewenang yang berbeda, setidaknya memberikan mitra bagi DPR-RI dalam membahas semua keputusan yang akan diambilnya. Dengan demikian, segala keputusan legislatif telah melalui pertimbangan yang lebih prosedural dengan mekanisme *double check*.

Penguatan fungsi legislasi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPD-RI) itu sesuai dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) pada tahun 2001, dalam rangka mewujudkan sepenuhnya *check and balances* antar cabang kekuasaan negara dan di dalam cabang kekuasaan legislatif untuk menghindari kesewenang-wenangan. Pada hakikatnya pembentukan DPD-RI berorientasi pada perubahan peran utusan daerah yang minimalis. Keinginan untuk memperkuat peran daerah dalam menyelenggarakan pemerintah seiring dengan menguatkan wacana otonomi daerah.

Dan keinginan ini tersebut beriringan dengan perkembangan aspirasi di luar MPR-RI yang menginginkan adanya kamar kedua dalam sistem parlemen Indonesia.¹³ Kebutuhan akan DPD-RI dalam konstitusi mempunyai dua alasan pokok. *Pertama* adalah untuk membawa

¹³ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 9.

kebutuhan dan kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan ditingkat nasional. secara tersirat mengandung makna lain bahwa keberadaan DPD RI tak lebih hanya sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan, selama ini DPD RI belum cukup mampu dalam melaksanakan perannya mewakili aspirasi dan kepentingan daerah. *Kedua* adalah untuk mendorong adanya keseimbangan kekuatan politik di dalam parlemen sehingga kekuasaan legislatif tidak terpusat hanya pada satu lembaga.

Alasan filosofisnya pertama bahwa DPR-RI tidak mungkin mampu menampung semua aspirasi rakyat yang ada di semua daerah. Selama ini, di daerah merasa tidak mendapatkan perhatian yang memadai dari pemerintah pusat, terutama ketika pemerintahan dilakukan secara sentralistik pada masa Orde Baru, dimana aspirasi rakyat dan kepentingan daerah tidak selalu menjadi pertimbangan utama dalam proses pengambilan keputusan di tingkat pusat, ini berimplikasi pada meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah terlebih ketika mereka mengetahui dan menyadari sumber daya potensial di daerah terserap untuk kepentingan pusat, secara politik hal ini sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional, serta dari segi identitas nasional.¹⁴

Kehadiran DPD RI pada era reformasi paling tidak memberikan angin segar dalam perjuangan aspirasi kedaerahan, serta diharapkan mampu berperan memperkuat Otonomi Daerah, dan menjembatani kepentingan daerah ditingkat pusat. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi pada pembangunan daerah dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan.¹⁵ Wilayah dianggap memiliki kewenangan dalam mengurus urusan lokalnya sendiri dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Dengan demikian, penerapan dalam pemerintahan dan pembangunan di daerah saat ini didasarkan pada prinsip Otonomi Daerah dan Kesatuan Nasional. Eksistensi DPD-RI berperan sebagai sarana untuk mewujudkan desentralisasi dalam menyuarakan aspirasi daerah, termasuk dengan memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam pengelolaan sumber daya dan anggaran lokal, semuanya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk di wilayah tersebut.

Pada sisi lain keberadaan DPD-RI ini akan meningkatkan posisi tawar pemerintah daerah dalam memperjuangkan aspirasi daerah secara langsung di tingkat pusat. Tugas utama DPD-RI adalah memperkuat integrasi nasional, menenangkan potensi konflik di daerah, serta menjauhkan daerah tersebut dari semangat separatisme, dengan demikian dalam konteks ini

¹⁴ Ruslan Widjaya, "Budget Office DPD RI Sebagai Alat Perjuangan Peningkatan Pembangunan di Daerah (Tinjauan Teoritis dan Praktis)", <http://dpd.go.id/2009/06/budget-office-dpd-ri-sebagai-alat-perjuangan-peningkatan-pembangunan-di-daerah-tinjauan-teoritis-dan-praktis>, diakses tanggal 24 Agustus 2023.

¹⁵ Kacung Maridjan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm. 146-147.

semestinya mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah tidak perlu diragukan lagi dan sangat penting serta strategis.¹⁶

Alasan kedua dari sudut pandang lain, terutama dalam konteks hubungan antar lembaga negara, DPD-RI diharapkan dapat berperan sebagai pilar utama dalam menjaga keseimbangan keputusan di tingkat nasional. Hal ini bertujuan agar kebijakan-kebijakan yang diambil secara nasional dapat dipertimbangkan secara lebih komprehensif dengan memperhitungkan berbagai macam faktor yang relevan.

Keberadaan suatu kamar lain dalam sistem perwakilan politik ini, disamping DPR-RI akan mendorong terjadinya persaingan yang sehat antar lembaga dalam hal etika politik dan pembaruan sistem kerja. Persaingan ini diharapkan akan membuat DPR-RI dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) menjadi lebih baik, sehingga kualitasnya lebih terjamin dan benar-benar mencerminkan gabungan kepentingan seluruh rakyat.¹⁷ Dalam konteks ini, pembentukan DPD-RI diharapkan akan memberikan kontribusi signifikan untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis.

Dengan dasar yang telah dijelaskan di atas, jelas bahwa Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) memiliki posisi dan fungsi yang sangat vital dalam kerangka sistem kenegaraan Indonesia. Sebagai lembaga yang bertugas untuk merangkul aspirasi daerah dan menjadi perwakilan yang memperjuangkan aspirasi tersebut dalam proses pembuatan kebijakan nasional, keberadaan DPD-RI dapat dilihat sebagai alternatif terhadap keterbatasan kontrol politik yang sebelumnya hanya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Oleh karena itu, tidak mengherankan jika masyarakat banyak menaruh harapan besar pada lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI).

Meskipun kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sangat terbatas, tetapi mempunyai fungsi legislasi (*legislation*), fungsi pengawasan (*controlling*), dan fungsi anggaran (*budgeting*). Dalam prakteknya wewenang DPD- RI masih terbatas dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki DPR-RI. Kewenangan DPD-RI dilihat dari ketiga fungsi tersebut adalah :

a. Fungsi legislasi

Melalui fungsi-fungsi yang dimilikinya, DPD RI diberikan hak-hak yang signifikan dalam ranah perundang-undangan, yang mencakup:

¹⁶ Moh Yusuf, *Arsitektur Histori Peran Dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 70.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Bikameral Bukan Federal*, (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006), hlm. 15.

- 1) DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang yang mempengaruhi daerah-daerah di Indonesia kepada DPR RI.
- 2) Ikut membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR RI, hanya dibidang yang berkaitan dengan : otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹⁸

b. Fungsi pengawasan (*controlling*) DPD meliputi

- 1) Dapat melakukan atas pelaksanaan UU dan menyampaikan kepada DPR-RI, yang dapat dijadikan landasan untuk diteruskan atau dijalankan.
- 2) Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).
- 3) Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), namun hanya di bidang yang berkaitan dengan : otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya serta sumber daya alam, perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan dan agama.
- 4) Pemantauan dan evaluasi rancangan Peraturan Daerah (Perda), DPD melakukan pemantauan dan evaluasi atas Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dan Peraturan Daerah (Perda).

c. Fungsi anggaran (*budgeting*)

Hak budget ini adalah hak turut menentukan dan mengesahkan anggaran keuangan negara, termasuk aspek pendapatan dan pengeluaran yang sering disebut sebagai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Dalam praktiknya setelah Amandemen UUD 1945, dengan lahirnya DPD-RI sebagai pengganti Utusan Daerah, malah semakin melemahkan posisi perwakilan daerah sebab DPD bahkan tidak memiliki kemampuan atau kewenangan sama sekali untuk melaksanakan sebuah kebijakan yang terkait dengan daerah. Sebagai contoh dalam pemekaran daerah, DPD-RI hanya dapat mengajukan RUU pemekaran daerah, akan tetapi yang mengesahkan adalah DPR-RI bukan DPD-RI. Seharusnya DPD-lah yang berwenang dengan alasan logis dan filosofis bahwa sebagai representator regional tentu lebih mengetahui tentang daerah-daerah dari pada DPR-RI yang tampil sebagai wakil parpol/kepentingan. Ketidakmampuan DPD-RI untuk menetapkan

¹⁸ Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945.

keputusan disebabkan adanya penggeseran wewenang pada saat perubahan Utusan Daerah menjadi DPD RI.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) dalam praktiknya seringkali terasa sebagai formalitas semata. Hal ini disebabkan oleh kompromi yang melandasi pelaksanaan amendemen terkait peran dan wewenang DPD-RI. Dalam konteks ini, "formalitas semata" menunjukkan bahwa meskipun DPD-RI ada dan memiliki peran dalam teori, dalam praktiknya kewenangan dan pengaruh mereka terbatas. Hal ini mungkin disebabkan oleh sejumlah faktor, termasuk dinamika politik di tingkat nasional, hubungan antara DPD-RI dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), serta implementasi undang-undang yang mengatur peran DPD-RI.

Penguatan Peran DPD-RI Sebagai Perwakilan Daerah Yang Seimbang dengan DPR-RI Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Dalam sistem ketatanegaraan di negara-negara demokrasi modern yang berdasarkan konstitusi, umumnya memberikan peran, fungsi, dan kewenangan memadai pada lembaga-lembaga perwakilan sebagai ekspresi dari kedaulatan rakyat, yang direalisasikan melalui mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi. DPD-RI merupakan alternatif baru dari bentuk 'utusan daerah' di MPR, yang lebih mewakili kepentingan daerah, karena melalui Pemilu di mana rakyat memilih langsung nama kandidat yang independen (bukan dari partai politik). Wewenang DPD-RI sebagai lembaga perwakilan daerah masih memiliki batasan dalam mendukung implementasi kebijakan otonomi daerah. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 setelah Amandemen yang mencantumkan fungsi dan wewenang DPD-RI dianggap sulit untuk mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD-RI. Demikian juga sulit bagi anggota DPD-RI untuk bertanggung jawab secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 tersebut juga tidak mampu mencerminkan prinsip 'check and balances' antara lembaga perwakilan (legislatif) DPR-RI dan DPD-RI, meskipun sebenarnya DPD-RI memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat, dan memiliki kedudukan yang setara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dengan lembaga perwakilan lainnya.

Bila dikaitkan dengan pendapat Jimmy Asshiddiqie tentang konstitusi sebagai sebuah perjanjian politik yang menjadi landasan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang mengatur negara, maka dengan ketimpangan yang terjadi dalam fungsi dan wewenang DPD-RI yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, akan memiliki 2 (dua) konsekuensi, antara lain :

1. Terciptanya ketidakseimbangan dalam pembagian kekuasaan antara DPR dan DPD. Sebagai lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat, DPD seharusnya memiliki legitimasi yang kuat, dan ketidakseimbangan ini bisa mereduksi peran, serta pengaruh DPD dalam

proses pembuatan undang-undang dan pengawasan pemerintahan. Ini bisa berdampak negatif pada prinsip '*check and balances*', yang bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu lembaga pemerintahan;

2. Potensi terjadinya krisis legitimasi terkait dengan kewenangan DPD. Ketika lembaga yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat tidak memiliki peran dan wewenang yang cukup dalam struktur ketatanegaraan, hal ini bisa memunculkan ketidakpuasan di kalangan rakyat. Mereka mungkin merasa bahwa suara mereka tidak diwakili dengan baik dalam proses politik, yang dapat mengancam stabilitas politik dan kredibilitas pemerintah. Ini dapat mengganggu prinsip dasar konstitusi yang merupakan perjanjian politik yang harus memastikan partisipasi yang adil dan merata dalam pemerintahan.

Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan untuk merevisi peraturan perundang-undangan terkait peran dan wewenang DPD-RI agar lebih seimbang dengan lembaga perwakilan lainnya. Hal ini krusial untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip dasar dalam konstitusi, termasuk prinsip '*check and balances*' dan prinsip legitimasi rakyat, dapat dijalankan secara efektif dalam sistem politik Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3), telah dilakukan beberapa penambahan wewenang DPD-RI seperti mengevaluasi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Namun, hal tersebut belum mengatasi kewenangan legislasi DPD-RI yang esensial, yaitu memastikan RUU yang diusulkan DPD-RI menjadi UU. Hingga saat ini, dalam batas-batasnya, DPD telah menjalankan perannya sesuai dengan konstitusi. Sebagai contoh, DPD-RI telah mengajukan banyak RUU, tetapi sering kali tidak mendapatkan tanggapan yang memadai dari DPR-RI dan hanya dimasukkan ke dalam daftar tunggu dalam program legislasi nasional. Hal ini menimbulkan kesan bahwa RUU yang diusulkan oleh DPD dianggap setara dengan RUU dari masyarakat umum di luar lembaga negara.

Dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berkedudukan setara, walau mungkin akan dibentuk dengan fokus wewenang yang berbeda, akan ada mitra Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk membahas segala keputusan yang diambilnya. Dengan begitu segala keputusan yang diambil oleh legislatif telah melalui pertimbangan yang lebih baik. Apalagi sifat kelembagaannya yang berbeda yang disebabkan oleh asal muasal anggotanya akan menyebabkan adanya perbedaan pandangan, yang pada gilirannya akan membuat keputusan lebih seksama di pertimbangkan. Dengan kata lain, adanya DPD-RI yang setara adalah juga suatu model pembatasan kekuasaan. Disamping itu kehadiran DPD-RI sebagai mitra sejajar DPR-RI juga akan menginspirasi proses reformasi lembaga yang penting dalam tubuh legislatif. Sebagai kamar kedua yang kuat akan menjadi mitra yang baik DPR-RI. Tidak hanya dalam proses pengambilan keputusan, melainkan juga dalam mendorong terciptanya persaingan

sehat antara lembaga-lembaga tersebut dalam aspek etika politik dan perbaikan sistem kerja. Persaingan ini diharapkan akan membuat DPR dan DPD menjadi lebih baik.

Untuk meningkatkan efektifitas dan pemberdayaan DPD-RI dalam ketatanegaraan yang demokratis, terdapat beberapa prinsip yang sebaiknya dijadikan sebagai pedoman.¹⁹

1. Dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR.
2. Kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam UUD, dan itupun tetap bersama (*sharing*) dengan DPR (tidak mengambil alih).
3. Kewenangan legislatif DPD tersebut dapat dirumuskan dengan berbagai cara, seperti yang telah berlaku di negara-negara lain, mulai dari hak menolak (*veto*), mengembalikan ke DPR atau hanya menunda.
4. Dalam hal kewenangan pengawasan (*oversight*) DPD harus memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar supaya pengawasan tersebut bisa efektif. Untuk menghindari terjadinya duplikasi dengan DPR dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggungjawab pengawasan antara kedua lembaga tersebut. Seperti pengawasan DPD lebih terfokus pada di daerah dan DPR di pusat.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (1), (2), (3) UUD NRI 1945, jika dianalisis lebih mendalam dapat dijelaskan bahwa dengan menggunakan frasa "dapat mengajukan" dalam ayat (1), hal tersebut hanya menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Kemudian arti dari frasa "ikut membahas" dalam ayat (2) hanya mengindikasikan bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya berperan sebagai sebuah lembaga negara yang tidak secara eksklusif bertugas dalam proses pembahasan RUU. Kemudian, makna dari frasa "dapat melakukan pengawasan" pada ayat (3) bisa diartikan sebagai menempatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam posisi yang kurang kuat dalam mekanisme pengawasan dan keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*).

Sementara kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 19, Pasal 22, dan Pasal 23 dipandang sangat penting, hal ini karena DPR adalah sebuah lembaga perwakilan yang bertanggung jawab mewakili kepentingan rakyat dalam tata kelola pemerintahan sehari-hari, selain dari kedudukan lembaga kepresidenan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, dan sekaligus sebagai penyeimbang kekuasaan khususnya dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undang.

¹⁹ John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *op.cit.*, hlm. 232.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) selalu terkait dengan keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR- RI), seperti yang dapat diamati dari interaksi antara kedua lembaga negara tersebut, semua tanggung jawab dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD-RI) tidak dapat diselesaikan secara independen oleh DPD-RI itu sendiri. Dalam hal legislasi, pengawasan dan pertimbangan, akhirnya dari seluruh tanggung jawab dan kewenangan yang diproses oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD-RI) berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-RI). Melihat hal tersebut dapat kita simpulkan bahwa tugas dan wewenangnya DPD-RI lebih rendah (inferior) dibandingkan DPR-RI.

Hal ini semakin menegaskan perbandingannya dengan bobot tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPR RI itu sendiri, seperti antara lain DPR-RI memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (risalah rapat paripurna ke 5 sidang Tahunan MPR Tahun 2012 sebagai Naskah Perbantuan dan Komplikasi tanpa ada opini), setiap Rancangan Undang-Undang (RUU) diajukan untuk dibahas bersama oleh DPR dan Presiden guna mendapatkan persetujuan bersama. (Pasal 20 ayat (2)), DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, pengawasan (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan berbagai hak konstitusional lainnya.

KESIMPULAN

1. Dalam pengaturan kewenangan DPR dan DPD dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 terdapat perbedaan yang signifikan, sehingga lembaga DPD selalu terkait dan bergantung pada lembaga DPR. Meskipun DPD menjadi alternatif perwakilan daerah yang lebih mewakili kepentingan daerah, terdapat keterbatasan dalam kewenangan yang mendukung pelaksanaan kebijakan otonomi daerah. Dalam hal legislasi, pengawasan, dan pertimbangan, proses yang dilakukan oleh DPD berada di bawah kendali DPR. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 setelah Amandemen seakan menempatkan lembaga DPD RI pada posisi yang lebih rendah dibandingkan DPR, sehingga tidak mencerminkan prinsip "*check and balance*" antara lembaga perwakilan (legislatif) DPR dan DPD, meskipun DPD memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat.
2. Penguatan Peran dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD-RI) sebagai badan perwakilan daerah masih memiliki keterbatasan dalam mendukung implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Meskipun DPD-RI dibentuk untuk mewakili kepentingan daerah dan memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, terdapat beberapa hambatan yang membatasi fungsinya. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen mengatur tugas dan kewenangan DPD-RI. Istilah seperti 'dapat mengajukan', 'ikut membahas', dan 'dapat melakukan pengawasan' mencerminkan posisi yang kurang kuat dalam mekanisme pengawasan dan keseimbangan kekuasaan.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 24 No 4 (2024) 265 - 287 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v24i4.76

Terdapat juga kendala dalam pemrosesan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD-RI, dengan beberapa RUU yang tidak mendapat respons memadai dari DPR dan dianggap seolah-olah setara dengan usulan dari masyarakat. Peningkatan kewenangan DPD-RI, terutama terkait di bidang legislasi, diharapkan dapat memperkuat peran DPD-RI melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*. Edisi Revisi. Bandung: Rajawali Press, 2005.
- Abdul Mukthie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konpress, 2006.
- Ahmad Rosidi et al., *Politik Hukum Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2022.
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2007.
- Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Binacipta, 1985.
- A. Ubaidillah dan Abdul Rozak, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Erlangga, 2004.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia Press, 1995.
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Bagir Manan, *Kinerja DPR, DPD, MPR Pasca Perubahan UUD 1945*. Jakarta: FH Universitas Atmajaya, 2011.
- Charles Simabura, *Parlemen Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Cohen, John M. and Pewtersen, Stephen B., *Administrative Decentralization : Strategies For Developing Countries*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1999.
- Dahlan Thaib dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : Rajawali Pers, 2017.
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Deddy Ismatullah, *Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*. Cetakan ke-2. Bandung: CV Pustaka Setia, 2009.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 24 No 4 (2024) 265 - 287 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v24i4.76

- Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008.
- E. Koswara, *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pariba, 2001.
- Elly Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media, 2007.
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Cetakan ke-3. Jakarta: Nusamedia & Penerbit Nuansa, 2007.
- Indra J. Piliang dan Bivitri Susanti, *Untuk Apa DPD-RI*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006.
- Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, 2003.
- Jazim Hamidi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH Uli Press, 2003.
- , *Konstitusionalisme, Cita Negara Hukum dan Keniscayaan NKRI*. Jakarta: Universitas Nasional, 2004.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- , *Bikameral Bukan Federal*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Cetakan ke-2. Jakarta: PT.Buana Ilmu Populer, 2008.
- , "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi". Makalah disampaikan dalam Kuliah Umum pada Fakultas Ilmu Politik dan Ilmu Sosial Universitas Gajah Mada. Yogyakarta, 29 April 2006.
- Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2021.
- John Locke, *Kuasa Itu Milik Rakyat, Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lingkup, dan Maksud Tujuan Pemerintah Sipil*. Penerjemah A. Widyamartaya. Yogyakarta: Kanisius, 2002.
- John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi, Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*. Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 24 No 4 (2024) 265 - 287 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v24i4.76

- John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Jakarta: Pelangi Cendekia, 2009.
- Joko Widodo, *Good Governance Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi*. Surabaya : Insan Cendekia, 2001.
- Kacung Maridjan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010.
- K.C Wheare, *Modern Constituions*. London: Oxford University,1960.
- Mahfud MD., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Cetakan II. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003.
- , *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2016.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Ilmu Hukum, Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2000.
- Muhammad Uut Lutfi, *Fungsi Legislasi DPD RI Dalam Bingkai Otonomi Daerah*. Serang: CV Cahaya Minolta, 2014.
- M.Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Arsitektur Histori, Peran dan Fungsi DPD RI Terhadap Daerah di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.
- Parbutian Sinaga, *Eksistensi Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Mandiri, 2022.
- Petrus Polyando, *Jalan Tengah Desentralisasi Bagi Daerah Otonom Berkarakteristik Kepulauan di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2020.
- Philips A. Kana dan Otong Rosadi (ed), *Percikan Pemikiran Hukum, Ketatanegaraan, dan Kebijakan Publik (70 Tahun Prof. Dr. Bintang R. Saragih)*. Jakarta: Penerbit Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, 2010.
- Rianto Adi, *Aspek Hukum Dalam Penelitian*. Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2015.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 24 No 4 (2024) 265 - 287 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v24i4.76

- Robert Endi Jaweng Dkk., *Mengenal DPD-RI Sebuah Gambaran Awal*. Cetakan I. Jakarta: Naragita Dinamika, 2005.
- Robert A. Simanjuntak, "Pengaruh Desentralisasi Terhadap Masuknya Investasi Pada 32 Provinsi di Indonesia". Makalah dipaparkan pada acara Simposium Nasional Keuangan Negara di Jakarta, 2018.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- R.Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan*. Bandung: Diba, n/a.
- Rudy, *Hukum Pemerintahan Daerah Perspektif Konstitusionalisme Indonesia*. Bandar Lampung: Indepth Publishing, 2012.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada, 2010.
- , *Lembaga Negara, Konsep, Sejarah, Wewenang Dan Dinamika Konstitusional*. Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2022.
- Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*. Jakarta: Penerbit Pustaka Pelajar, 2007.
- Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basa Laim, *Reformasi Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbitan Universitas Indonesia, 1968.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Radjawali Pers, 1990.
- Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam dan Huma, 2002.
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1971.
- , *Tentang Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Radjawali, 1984.
- , *Undang-Undang Dasar 1945 : Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahan*. Bandung: UNPAD Press, 2002.
- Tim Legality, *Amandemen UUD 1945 Perubahan I-IV dan Pengetahuan Umum*. Yogyakarta: Penerbit Legality, 2019.

Hukum dan Demokrasi (HD)

Vol 24 No 4 (2024) 265 - 287 P-ISSN 1411-9765 E-ISSN :3021-825X

DOI: 10.61234/hd.v24i4.76

Trubus Rahardiansah P., *Pengantar Ilmu Politik: Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya untuk Ilmu Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2018.

Tubagus Ace Hasan Syadzily, *Desentralisasi, Otonomi, dan Pemekaran Daerah di Indonesia*. Jakarta : Prendanamedia Group, 2019.

Novianto M. Hantoro, “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/Puu-X/2012”, *Jurnal Negara Hukum* Vol. 4 No. 2, November 2013.