

**TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN DAN
KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN
DAERAH DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA¹**
Oleh: Adrian Fiski Oday²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dan bagaimana kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Berdasarkan penelitian hukum normatif disimpulkan bahwa: 1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dengan demikian, kedudukan DPD secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah yang memperjuangkan aspirasi rakyat yang ada di daerah. Akan tetapi bila melihat kenyataan yang ada maka kedudukan DPD tidak berimbang dengan kedudukan DPR padahal keduanya adalah lembaga legislatif dan keduanya merupakan lembaga tinggi negara. Ketidak seimbangan itu dapat dilihat dari tugas, fungsi dan wewenang DPD. 2. Seperti yang sudah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, tampak jelas bahwa kewenangan DPD sangat terbatas. Kewenangan DPD ternyata hanya terbatas pada memberikan masukan, usul, ataupun saran kepada DPR baik dalam bidang legislasi, pengawasan, ataupun memberi pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK. DPD tidak dapat memperjuangkan aspirasi rakyat di daerah secara maksimal karena DPD tidak

mempunyai kekuasaan untuk memutuskan sebab yang memutuskan adalah DPR sekalipun dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah.

Kata kunci: dewan perwakilan daerah

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemberian ruang partisipasi daerah dalam penyelenggaraan negara secara nasional untuk bersama-sama menentukan kebijakan nasional tidak memiliki makna ketika jembatan penghubung antara daerah dan pusat, terutama yang berpusat di parlemen hanya sebagai hiasan pelemagaan saja. Alasannya posisi DPD sebagai *subordinated* DPR.³ sehingga menjadikan lembaga ini tidak dapat memperjuangkan kepentingan dari daerah yang mereka wakili. Secara politik, DPD sebagai lembaga tinggi belum mampu menunjukkan taring politiknya untuk lebih menunjukkan eksistensi dan kinerja yang efektif dalam sistem parlemen di Indonesia. Sebab, peran DPD dalam menjalankan fungsi legislasinya, tidak diikuti dengan pemberian kekuasaan dan kewenangan yang memadai. Adapun diketahui kekuasaan dan kewenangan yang diberikan kepada DPD dalam membuat UU terbatas, itu pun tidak ada jaminan apakah disetujui oleh DPR. Sedangkan untuk masalah lainnya, dalam hal pertimbangan dan pengawasan, juga tanpa ada jaminan akan di terima oleh DPR. Dalam keadaan seperti ini, akan sulit bagi DPD untuk memainkan fungsi sebagai parlemen yang kedua, karena memang kewenangannya terbatas.

Dari latar belakang yang sudah di uraikan di atas maka penulis menarik judul yaitu "Tinjauan Yuridis Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

¹ Artikel skripsi. Dosen Pembimbing Skripsi: Henry R.Ch. Memah,SH,MH, Ny.J.C. Kaligis,SH,MSi, Dani R. Pinasang,SH,MH.

² NIM: 090711039. Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, Manado.

³ Efriza dan Syafuan Rosi, *PARLEMEN INDONESIA GELIAT VOLKSRAAD HINGGA DPD Menembus Lorong Waktu Dolo, Kini, dan Nanti*, Alfabeta CV, Bandung, cet kesatu, 2010, hlm. 561

Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia ?
2. Bagaimana kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia ?

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, lembaga negara dibedakan berdasarkan fungsi dan perannya. Dewan Perwakilan Daerah adalah salah satu lembaga negara baru yang oleh konstitusi diberikan kedudukannya sejajar dengan lembaga lainnya. Jadi walaupun Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang tergolong baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia namun, lembaga ini mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga lain yang ada sebelumnya seperti MPR, DPR, Presiden, MA dan lain-lain. Reformasi telah membawa beberapa perubahan pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang ditandai dengan perubahan UUD 1945 yang didalamnya juga mengatur pembentukan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI .

Dewan Perwakilan Daerah adalah hasil dari perubahan ketiga. Perubahan ketiga UUD 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR-RI⁴ dan di sahkan pada tanggal 10 November 2001.

Mengenai Dewan Perwakilan Daerah, yang menjadi gagasan dasar pembentukannya adalah keinginan untuk

lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah. Ketentuan BAB VII-A Pasal 22-C dan 22-D dalam UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia antara lain dimaksudkan untuk :⁵

- (1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- (2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah-daerah;
- (3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah dilandasi untuk menciptakan *check and balances* di tubuh parlemen itu sendiri, agar produk perundang-undangan yang dibuat lebih bersifat aspiratif. Prinsip *check and balances* dimaksudkan supaya antara lembaga satu dengan yang lainnya ada saling kontrol dan adanya keseimbangan kewenangan dan supaya tidak ada dominasi kekuasaan dari satu lembaga yang lain.

Dalam Bab VII-A Pasal 22C Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur mengenai susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih

⁴ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Op, Cit* , hlm.3

⁵ Ni'matul Huda, *Op, cit*, hlm. 106

dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

. Pasal 22C ayat (1) menyebutkan bahwa "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*". Dilihat dari Pasal ini bahwa lembaga Dewan Perwakilan Daerah yang mana para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan juga pengisian anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan hak perseorangan yang menjadi perwakilan daerah. Dengan demikian anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat berasal dari anggota pemerintah daerah, anggota DPRD atau masyarakat biasa di daerah. Kandidat anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak bersal dari dan atau berafiliasi dengan partai politik tertentu. Rakyat dapat memilih sendiri secara langsung wakil-wakil daerah provinsi yang dikenalnya untuk duduk di Dewan Perwakilan Daerah. Dipilihnya Dewan Perwakilan Daerah melalui pemilihan umum, membawa perbedaan Utusan Daerah pada masa UUD 1945 sebelum perubahan dimana Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I. DPRD Tingkat I memilih Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I untuk mewakili daerahnya di MPR sebagai Utusan Daerah. Dengan demikian DPRD yang bersangkutan mempunyai kebebasan untuk memilih dan menetapkan siapa-siapa yang akan duduk dalam Majelis sebagai utusan dari daerah yang memilihnya.

Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah merupakan adopsi model Senat di Amerika Serikat. Sesuai model senat, anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah wakil rakyat daerah dan bukan wakil pemerintah daerah. Tidak ada keterikatan legal formal antara anggota Dewan

Perwakilan Daerah dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Model semacam ini memberikan kebebasan kepada anggota DPD untuk mengartikulasikan dan menyampaikan kepentingan rakyat di daerahnya.

DPD adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik.⁶ Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* dari tiap-tiap daerah provinsi. Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.

Selanjutnya Pasal 22C ayat (2) menyebutkan "*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*". Ketentuan ini menegaskan anggota DPD tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR sebab DPD mewakili wilayah, bukan mewakili

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm.189

penduduk. Jumlah penduduk selalu lebih besar dari jumlah wilayah. Disamping itu, juga untuk menghindari munculnya dominasi DPD di MPR. Apabila tidak ada ketentuan semacam ini, dikhawatirkan jumlah anggota MPR akan didominasi oleh anggota DPD yang sebagian besar berasal dari daerah-daerah provinsi yang kecil jumlah penduduknya sehingga tidak akan dapat mencerminkan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya.⁷

Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak (empat) orang. Berbeda dengan DPR yang merupakan representasi jumlah penduduk, DPD merupakan representasi wilayah Provinsi. Jika jumlah jatah kursi anggota DPR di setiap daerah ditentukan berdasarkan jumlah penduduk, maka untuk jumlah anggota DPD di setiap provinsi jumlahnya sama. Banyaknya anggota DPD dari setiap provinsi ditentukan sebanyak empat orang. Dengan demikian, setiap provinsi tanpa memandang luas dan kepadatan penduduknya akan mendapat jatah kursi di DPD sebanyak empat orang. Indonesia saat ini memiliki 33 provinsi, oleh karena setiap provinsi memiliki 4 orang anggota DPD, maka jumlah anggota DPD adalah 132 orang. Dalam melaksanakan tugasnya, Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun (Pasal 22C ayat (3) UUD 1945) dalam kerangka menampung aspirasi masyarakat dan daerah DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya. kemudian susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang (Pasal 22C ayat (4) UUD 1945).

Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa: *“Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*

diatur dengan undang-undang”. Berdasarkan Pasal 22C ayat (4) inilah, maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (Lembaran Negara Nomor 123 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5043) yang mengatur lebih jelas berkaitan dengan susunan dan kedudukan DPD.

Pasal 221 menetapkan *“DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum”*. Kemudian dalam Pasal 222 menegaskan bahwa *“DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara”*. Ketentuan pasal ini menunjukkan penegasan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam wadah Negara Kesatuan RI. Hal ini apabila dikaitkan dengan Pasal 67 dan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, maka DPD dan DPR memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, sedangkan tingkat keterwakilan yang berbeda sebagai lembaga perwakilan, dimana DPD merupakan lembaga perwakilan daerah, sedangkan DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat.

Pada pembahasan selanjutnya akan diuraikan mengenai fungsi, tugas dan kewenangan DPD, serta peran DPD dalam lembaga legislatif.

B. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Sebelumnya telah dijelaskan mengenai kedudukan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia bahwa DPD adalah lembaga tinggi negara yang kewenangannya ditentukan langsung oleh Undang-Undang Dasar 1945. DPD Republik Indonesia merupakan lembaga legislatif dalam sistem tata Negara Republik

⁷ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi-Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 216-217

Indonesia.⁸ Mengenai kewenangan DPD telah di tentukan dalam Pasal 22D UUD 1945 yang menetapkan :

- (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;
- (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 ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (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 daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan

Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat di berhentikan dari jabatannya, yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Selain tugas pokok yang melekat padanya, DPD juga memiliki kewenangan lainnya yang di tetapkan dalam Pasal 23E ayat (2) yaitu; “ Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan perwakilan kewenangannya.” Dengan demikian DPD juga menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya. Kemudian dalam Pasal 23F ayat (1) menyebutkan; “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.” Pasal ini menegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Sebagai tindak lanjut dari pengaturan DPD dalam konstitusi maka Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 mengatur juga mengenai fungsi, tugas dan wewenang DPD. Dalam Pasal 223 menetapkan fungsi DPD sebagai berikut :

- (1) DPD mempunyai fungsi:
 - a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai 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;

⁸ Profil DPD RI Tahun Sidang 2011-2012, cet. Keempat tahun 2012, hlm. 7

- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang 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;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

(2) Fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka perwakilan daerah.

Kemudian Pasal 224 menetapkan DPD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

- (1) DPD mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. dapat mengajukan kepada DPR 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;

- b. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan Negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR

tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;

- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional 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.

(2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

Dari penegasan dalam Pasal 22D, pasal 22E, Pasal 22 F serta dalam Pasal 223 dan Pasal 224 UU No. 27 Tahun 2009, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD disamping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Kita bisa membandingkan dengan sistem dua kamar di Amerika Serikat.

Dalam aturan konstitusi AS Pasal 1 ayat (1) dijelaskan tentang komposisi parlemennya, yang berbunyi : *"All legislative powers here in granted shall be vwsted in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives."* (Seluruh kekuasaan legislatif yang diberikan oleh UUD ini ditanamkan dalam sebuah Kongres AS yang terdiri dari sebuah

Senat dan sebuah *House of Representative*).

Menurut penelitian Arend Lipjhart, AS dikategorikan sebagai *strong bicameralism*, karena memiliki *symmetrical chamber* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, memiliki legitimasi demokratis karena dipilih secara langsung, dan juga *incongruent* karena berbeda dalam posisinya yaitu *House* sebagai perwakilan politik sedangkan *senat* sebagai perwakilan negara bagian. Sementara itu, menurut penelitian Andrew S. Ellis, *senat* AS dikategorikan memiliki kekuasaan yang kuat karena *senat* memiliki hak mengusulkan RUU dan memiliki hak veto terhadap RUU.⁹

Jika kita membandingkan DPD dan DPR dengan parlemen di AS, sistem parlemen kita tidak dapat di sebut *strong bicameralism*, bila kedudukan kedua kamar itu dibidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut *strong bikameralisme*, tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut *soft bikameralisme*. Akan tetapi, dalam pengaturan UUD 1945 pasca perubahan keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai *strong bikameralisme* yang kedudukannya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut *soft bikameralisme*. Karena DPD hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.¹⁰

Berikut ini akan di uraikan bagaimana peran DPD dalam parlemen sebagai pengusul RUU, peran DPD dalam pembahasan dan pertimbangan atas RUU, peran DPD sebagai pengawas, dan peran DPD dalam pemberian pertimbangan terhadap calon anggota BPK.

1. Peran DPD sebagai Pengusul Rancangan Undang-Undang

⁹ Efriza dan Syafuan Rosi, *Op,Cit*, hlm.380.

¹⁰ Ni'matul Huda, *Op, cit*, hlm. 182

Pasal 22D ayat (1) *“DPD dapat mengajukan kepada DPR 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”*

DPD pada dasarnya tidak memegang kekuasaan membentuk UU. DPD hanya dapat mengajukan UU kepada DPR. Dengan demikian, DPD tidak mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan UU. DPD tidaklah mempunyai kekuatan Konstitusional untuk berkompetisi, karena DPD sesungguhnya tidak mempunyai wewenang sampai pada tingkat pengambilan keputusan, termasuk dalam proses legislasi. Walaupun DPD dapat mengajukan RUU, kekuatannya pun tidak mutlak karena secara sistematis ketentuan ini berkaitan dengan pasal 20 ayat (1) : *“DPR memegang kekuasaan membentuk UU”* dan pasal 20 ayat (2): *“Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”* Berdasarkan ketentuan ini terlihat jelas, pengambilan keputusan mengenai legislasi hanya dilakukan DPR dan Presiden. DPD dapat ikut membahas, tetapi tidak untuk mengambil keputusan. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan kewenangan DPD, DPD hanya dapat menyampaikan pandangan/pendapat, tetapi tidak dapat mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) secara tertulis dan tidak ikut dalam pengambilan keputusan.¹¹

2. Peran DPD Dalam Pembahasan dan Pertimbangan Atas RUU

Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa *“DPD ikut membahas*

RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”

Frasa DPD ikut membahas RUU, seperti memberi peran kepada DPD, padahal tidak demikian. Ketentuan ini menguatkan pendirian DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk UU sekalipun dibidang yang berkaitan dengan masalah daerah. Frasa DPD ikut membahas secara hukum dapat diartikan bahwa, hanyalah DPR yang memiliki kekuasaan membentuk UU. Peran DPD sebagai peserta pembahas RUU dinyatakan dalam Pasal 223 huruf b yaitu *“Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah”*

Apabila ada RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah, DPR akan berinisiatif untuk mengundang DPD pada awal Pembicaraan tingkat I sesuai tatib DPR. Pandangan, pendapat, dan tanggapan DPD dijadikan masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Sama halnya dengan peran DPD dalam mengusulkan RUU, untuk peran yang satu ini pun DPD juga tidak memiliki peran yang penting. Pandangan dari DPD yang

¹¹ Lihat Penjelasan Pasal 253 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009

didapatkan oleh DPR selama pembahasan di atas kertas, sifatnya akan sama dengan pandangan yang didapatkan fraksi-fraksi di dalam DPR. Ada bagian dari pasal 22 D ayat (2) yang lebih melemahkan DPD, yaitu hanya memberi pertimbangan kepada DPR mengenai RUU, APBN, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru dalam APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus di bahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut politik Negara tetapi kepentingan daerah.

3. Peran DPD Sebagai Pengawas

Peran DPD sebagai pengawas di atur dalam konstitusi Pasal 22D ayat (3): *“DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.”*

Peran DPD sebagai fungsi pengawas sangat kecil karena DPD tidak punya hak untuk menindaklanjuti pengawasannya. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, yang selanjutnya hasil pengawasannya, tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD, karena DPD menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, yang menentukan digunakan atau tidak digunakannya hasil pengawasan tersebut adalah DPR.

4. Peran DPD Dalam Pemberian Pertimbangan terhadap Calon Anggota BPK

Peran DPD dalam pemberian pertimbangan terhadap calon anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di atur

dalam konstitusi Pasal 23F ayat (1) yang menyebutkan *“Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden”*.

Sesuai dengan konstitusi, yang memilih anggota BPK adalah DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Rencana pemilihan anggota BPK diberitahukan oleh pimpinan DPR kepada pimpinan DPD dengan disertai dokumen kelengkapan persyaratan calon anggota BPK sebagai bahan DPD untuk memberikan pertimbangan atas calon anggota BPK, paling lambat 1 (satu) bulan sebelum alat kelengkapan DPR memproses pelaksanaan pemilihan anggota BPK.¹² Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR paling lambat 3 hari sebelum pelaksanaan pemilihan, yang selanjutnya segera disampaikan kepada alat kelengkapan DPR untuk digunakan sebagai bahan pertimbangan.¹³ Apabila pertimbangan DPD tidak disampaikan, pemilihan anggota BPK tetap dilaksanakan.¹⁴ Kemudian nama calon terpilih anggota BPK disampaikan oleh DPR kepada Presiden paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum masa jabatan anggota BPK berakhir.¹⁵ Jika melihat aturan yang ada, dapat di katakana kewenangan DPD dalam pemberian pertimbangan terhadap calon anggota BPK juga menunjukkan kelemahan DPD karena DPD hanya memberikan pertimbangan terhadap DPR dan tidak turut serta memutuskan dalam menentukan anggota BPK. Hal yang turut melemahkan juga bahwa jika pertimbangan DPD tidak disampaikan, pemilihan anggota BPK tetap dilaksanakan. Hal ini mengindikasikan ada atau tidaknya pertimbangan DPD, tidak akan mempengaruhi terlaksanakannya pemilihan anggota BPK.

¹² Pasal 171 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009

¹³ Pasal 171 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009

¹⁴ Pasal 171 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2009

¹⁵ Pasal 171 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2009

Dari uraian di atas yang menjelaskan mengenai bagaimana peran DPD dalam parlemen sebagai pengusul RUU, peran DPD dalam pembahasan dan pertimbangan atas RUU, peran DPD sebagai pengawas, dan peran DPD dalam pemberian pertimbangan terhadap calon anggota BPK, tampak bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam perannya tersebut. Sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan masalah daerah. Dengan kata lain, DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif.¹⁶ Jelaslah bahwa fungsi DPD itu hanyalah sebagai *co-legislator* disamping DPR. Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR.¹⁷ Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali.

Keadaan ini memunculkan pertanyaan mengapa DPD diberikan kewenangan yang terbatas, mengapa tidak kewenangan yang sama dan sejajar dengan DPR seperti yang berlaku di negara-negara yang menganut sistem parlemen bicameral, bukankah DPD dan DPR sama-sama lembaga perwakilan yang keanggotaannya dipilih melalui pemilu?. Berikut ini penulis akan menguraikan latarbelakangnya mengapa DPD hanya memiliki kewenangan yang terbatas.

Pada awal pembahasan mengenai DPD, sebelum perubahan UUD 1945 yang ketiga di sahkan pada tanggal 10 November 2001 terjadi banyak perdebatan masa sidang Panitia Ad Hoc (PAH) I November 1999-2001. Adanya fraksi yang setuju DPD sebagai lembaga dan ada juga fraksi yang tidak setuju DPD sebagai lembaga.

Dalam rapat Tim Perumus PAH I tanggal 6 juni 2000 menghasilkan kesepakatan dengan beberapa alternative. *Pertama*, fraksi yang setuju DPD sebagai lembaga adalah fraksi yang masuk dalam kelompok reformis progresif. *Kedua*, fraksi yang tidak setuju DPD sebagai lembaga adalah fraksi yang masuk dalam kelompok reformis moderat. Fraksi yang tidak setuju adalah Fraksi PDIP dan Fraksi TNI/Polri, sedangkan fraksi yang setuju pembentukan DPD sebagai lembaga adalah Fraksi Partai Golkar, Fraksi PBB, Fraksi Reformasi, Fraksi PPP, Fraksi PKB.¹⁸ Tujuannya adalah untuk memberikan tempat bagi daerah menempatkan wakilnya dalam badan badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerahnya sehingga dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerahnya sehingga dapat memperkuat NKRI. Fraksi Partai Golkar mengusulkan pembentukan DPD yang memiliki posisi dan kewenangan sama dengan DPR yang dikenal dengan sistem bikameral, sementara kelompok fraksi lainnya ingin memberikan kewenangan legislasi yang terbatas kepada DPD sebagai lembaga.¹⁹

Ketidak setujuan Fraksi PDIP mengenai dinaikannya status Utusan Daerah sebagai sebuah lembaga bahkan sampai diberikan kewenangan legislasi, dilatarbelakangi pemikiran sebagai berikut.

“konsep kedaulatan rakyat adalah konsep dimana sumber kedaulatan dan yang berdaulat adalah rakyat, bukan wilayah. Melalui proses demokrasi, keaulatan rakyat itu menjelma menjadi satu kekuasaan nasional yang meliputi seluruh nusantara, dan untuk mendayagunakan pengelolaan negara maka bagian-bagian dari kekuasaan nasional itu diberikan kepada daerah tingkatsatu, tingkat dua (otonomi).

¹⁶ Ni'matul Huda, *Op,cit*, hlm. 185

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op, Cit*, hlm. 192

¹⁸ Valina Singka Subekti, *Op,Cit*, hlm. 214

¹⁹ Valina Singka Subekti, *Ibid*, hlm. 215

Daerah pada hakikatnya mencerminkan kesatuan wilayah manajemen pemerintahan dan pembangunan sebagai bagian dari manajemen pemerintah nasional dan bukan satu kesatuan politik dan budaya.²⁰

Disamping itu, menurut Jacob Tobing, ada semacam kekhawatiran tinggi di kalangan internal PDIP bahwa adanya DPD akan berpotensi mendorong tumbuhnya negara federal. Resistensi PDIP membentuk DPD sebagai lembaga perwakilan dengan kewenangan legislasi dilatarbelakangi kekhawatiran melemahnya NKRI. Oleh karena terdapat banyak perdebatan di antara fraksi-fraksi itu, akhirnya diambil jalan tengah. Fraksi Partai Golkar bersedia menurunkan tawarannya dari DPD yang memiliki kewenangan sejajar dengan DPR menjadi sebuah DPD dengan kewenangan legislasi terbatas.

Fraksi Partai Golkar merupakan satu-satunya fraksi yang mengusulkan pembentukan DPD dengan kewenangan legislasi sama sejajar dengan DPR atau dengan kata lain sistem bicameral. Pada pihak lain Fraksi PDIP tidak setuju dengan pembentukan DPD dalam bingkai sistem bicameral. Sementara itu, fraksi-fraksi lain mengusulkan jalan tengah, yaitu DPD dengan kewenangan legislasi yang terbatas.²¹ Akhirnya ditetapkanlah DPD sebagai lembaga tapi dengan kewenangan yang terbatas, dan pada Sidang Tahunan MPR 2001 di sahkanlah Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu ketentuan mengenai DPD dalam Bab VII A Pasal 22 C dan Pasal 22 D yang mengatur mengenai susunan dan kedudukan DPD yang telah penulis uraikan di atas.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dengan demikian, kedudukan DPD secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah yang memperjuangkan aspirasi rakyat yang ada di daerah. Akan tetapi bila melihat kenyataan yang ada maka kedudukan DPD tidak berimbang dengan kedudukan DPR padahal keduanya adalah lembaga legislatif dan keduanya merupakan lembaga tinggi negara. Ketidak seimbangan itu dapat dilihat dari tugas, fungsi dan wewenang DPD.
2. Seperti yang sudah di jelaskan dalam pembahasan sebelumnya, tampak jelas bahwa kewenangan DPD sangat terbatas. Kewenangan DPD ternyata hanya terbatas pada memberikan masukan, usul, ataupun saran kepada DPR baik dalam bidang legislasi, pengawasan, ataupun memberi pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK. DPD tidak dapat memperjuangkan aspirasi rakyat di daerah secara maksimal karena DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan sebab yang memutuskan adalah DPR sekalipun dalam hal-hal yang berkaitan dengan daerah.

B. Saran

1. Mengenai kedudukan DPD sudah tepat yang juga adalah sebagai lembaga tinggi negara akan tetapi posisi DPD perlu di perkuat lagi khususnya untuk hal-hal yang menjadi pokok kewenangan DPD supaya ada keseimbangan dengan DPR. Sehingga tercipta *check and balances* antara lembaga legislatif.
2. Fungsi, tugas dan kewenangan DPD sebaiknya tidak hanya memberikan masukan, pertimbangan, usul, ataupun

²⁰ Valina Slingka Subekti, *Ibid*, hlm 258

²¹ Valina Slingka Subekti, *Ibid*, hlm 221

saran kepada DPR akan tetapi harus juga ikut dalam pengambilan keputusan dan mengesahkan undang-undang tertentu yang menjadi pokok kewenangan DPD. Untuk dapat di wujudkannya ini perlu adanya amandemen UUD 1945 yang kelima.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Budiarjo, Miriam. 2008. *Dasar Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Efriza dan Syafuan Rosi. 2010. *PARLEMEN INDONESIA GELIAT VOLKSRAAD HINGGA DPD Menembus Lorong Waktu Dolo, Kini, dan Nanti*, Bandung: Alfabeta CV.
- H.I, A. Rahman. 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- HR, Ridwan. 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo,
- Huda, Ni'matul. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Kelsen, Hans. 2010. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung : Nusa Media.
- Pito, Toni Andrianus. Efriza. Fasyah, Kemal. 2006. *Mengenal Teori-Teori Politik*. Bandung : Penerbit Nuansa.
- Sadjijono, H. 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Adminsistrasi Negara*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo.
- Subekti, Valina Singka. 2008. *Menyusun Konstitusi Transisi-Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Tutik. Titik Triwulan. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media Group.

- _____. 2006. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Katalog Dalam Terbitan.
- Yuhana, Abdy. 2007. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 "Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI"*. Bandung: Fokusmedia.