

TINJAUAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945¹

Soermudy A. M. Pesiwarissa²

pesiwarissamuji@gmail.com

Donald A. Rumokoy³

Toar N. Palilingan⁴

ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan untuk mengetahui bagaimana Gagasan dasar Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif, kesimpulan yang didapat: 1. Berdasarkan UUD 1945, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai lembaga tinggi Negara setara dengan DPR dan juga sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi sebagai lembaga legislatif. Pada prinsipnya fungsi DPD yaitu mewakili daerah dalam pengambilan kebijakan publik untuk memperkuat hubungan pusat dengan daerah demi memperkuat keutuhan dan kesatuan Negara Republik Indonesia. Namun wewenang DPD berdasarkan ayat (1) dan (2) pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 masih belum memadai, sehingga untuk menjalankan fungsinya DPD jelas mengalami hambatan, hal tersebut juga membuat keinginan untuk menerapkan prinsip checks and balances dalam parlemen tidak dapat terwujud. 2. Pemberian kewenangan yang lebih sebagai wujud dari sinergi antara ide dasar pembentukan dewan perwakilan daerah dengan melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, melakukan revisi terhadap UU No. 27 Tahun 2009 untuk memperkuat eksistensi dan kewenangan DPD. Peningkatan kinerja DPD supaya masyarakat daerah merasa keberadaannya dan memaksimalkan sebagai penampung aspirasi daerah dan mempertegas mekanisme check and balance antarkamar dalam badan perwakilan.

Kata Kunci : kewenangan DPR, UUD 1945

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarah Indonesia, sudah beberapa kali pemerintah melakukan amandemen pada Undang-

Undang Dasar (UUD) 1945. Hal ini tentu saja dilakukan untuk menyesuaikan Undang-undang dengan perkembangan zaman dan memperbaikinya sehingga dapat menjadi dasar hukum yang baik.⁵

Ide reformasi yang mulai dicanangkan sejak tahun 1998 telah menghasilkan suatu perubahan yang sangat fundamental pada sistem ketatanegaraan Indonesia dimana perubahan tersebut dilakukan dengan diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan sebanyak empat kali. Amandemen UUD 1945 yang pertama dilakukan melalui sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999. Sementara untuk amandemen UUD 1945 yang kedua, ketiga dan keempat dilakukan melalui sidang tahunan MPR, yang dilakukan secara berurutan pada tahun 2000, 2001 dan 2002.⁶

Salah satu hasil reformasi konstitusi adalah dibentuknya suatu lembaga negara baru dalam cabang kekuasaan Legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil sidang tahunan majelis permusyawaratan rakyat (MPR) tahun 2001. Lembaga negara baru ini akan mendampingi dan memperkuat lembaga Legislatif yang telah ada, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat.⁷

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu lembaga negara baru yang oleh konstitusi diberikan kedudukannya sejajar dengan lembaga yang tergolong baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, lembaga ini mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga lain yang ada sebelumnya seperti Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan lain-lain. Mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 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. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 16071101013

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵ Yulianta Saputra. *Hukum Kenegaraan Dan Administrasi, Sejarah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai konstitusi Di Indonesia*

⁶ Eddie Prabowo, Bonofisius Aji Kuswiratmo, Julius Caesar Barito, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai cara untuk memperkuat peranan dan kedudukan Dewan Perwakilan Darah Di Indonesia*

⁷ www.mahkamahkonstitusi.go.id

hakekatnya, sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat. Hanya bedanya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipilih tanpa melibatkan peranan politik.⁸

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi Dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan struktur Dua kamar (*bikameral*) itu diharapkan proses legalisasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis social yang lebih luas. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan cermin representasi politik (*political representation*). Sedangkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*)⁹

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan politik yang anggotanya berasal dari partai politik, maka DPD merupakan lembaga perwakilan kewilayahan/kedaerahan yang anggotanya adalah perseorangan. Tugas, fungsi, dan wewenang DPD sangat terkait erat dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan wilayah-wilayah atau daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)¹⁰

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI) Tahun 1945 mengenai penyelenggaraan negara dilakukan dengan mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara. Mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan menempatkannya berdasarkan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara. Sistem yang hendak dibangun adalah sistem hubungan yang berdasarkan *check and balances* (keseimbangan antar lembaga negara), dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan setiap lembaga negara berdasarkan UUD 1945. Dewan

Perwakilan Daerah (DPD) adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah yang memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah.¹¹

Undang-Undang Dasar 1945 menempatkan kedudukan DPD yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menetapkan bahwa:¹²

Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945: “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 perimbangan keuangan pusat dan daerah”

Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945: “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 perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBD) dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.”¹³

Rumusan pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 di atas jelas membatasi kewenangan DPD dalam hal pembentukan Undang-Undang. DPD sebagai wakil daerah di tingkat pusat sudah selayaknya diberikan kewenangan penuh dalam pembentukan Undang-Undang yaitu, seharusnya dalam pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut kewenangan DPD bukan hanya sebatas ataupun sampai pada tahap persetujuan/penetapan suatu undang-undang, agar benar apa yang menjadi kebutuhan ataupun kepentingan daerah dapat diakomodir oleh DPD secara maksimal ataupun optimal dalam

⁸ Efriza, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep dan lanskap politik Indonesia, setara press*, malang tahun 2014, hlm 167-178

⁹ M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era otonomi Daerah)*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013, hlm 23-24

¹⁰ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*. PT Raja Grafindo, Tahun 2018, hlm 143-144

¹¹ M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era otonomi Daerah)*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013, hlm 35

¹² *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

¹³ Jhon Pieris Aryanthi Baramuli Putri. *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Perum bojong Depok Kedung Waringin bogor. Tahun 2009

pengambilan kebijakan nasional. Tentunya hal tersebut bertujuan untuk menghindari ketimpangan dalam pengambilan kebijakan nasional namun hal tersebut diharapkan dapat mewujudkan kesetaraan dalam pembangunan nasional.¹⁴

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Gagasan dasar Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah?
2. Bagaimana Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode penelitian normatif.

PEMBAHASAN

A. Gagasan Dasar Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah

Keberadaan DPD merupakan pertemuan dari dua gagasan yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Pendapat ini juga dikemukakan oleh Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramadhan yang menyatakan bahwa, pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; Pertama, adanya tuntutan demokrasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dalam Komposisi MPR diganti dengan keberadaan DPD. Kedua karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi rakyat di daerah.¹⁵

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dari prosos pembahasan perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu, dimana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan. Munculah tuntutan agar semua anggota perwakilan, yaitu DPR dan MPR dipilih oleh rakyat. Bahkan pendapat ini mengemukakan bahwa hampir disetiap daerah forum uji sah rancangan perubahan UUD 1945 yang dilakukan di 34 daerah. Pendapat bahwa semua anggota lembaga perwakilan harus dipilih oleh rakyat dapat dilihat

diantaranya dalam siding komisi A MPR pada rapat komisi A pada 5 november 2001.

Latar belakang kedua pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa orde baru telah melahirkan ketimpangan pusat dan daerah yang banyak melahirkan rasa kekecewaan dan ketidakadilan pada daerah. Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara kesatuan republik Indonesia. Isu ini selanjutnya bergeser kearah pewacanaan Negara federal dan berujung pada pemberian otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab melalui Undang-Undang 22 tahun 1999.

Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah untuk ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui utusan daerah yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu pembentukan DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusional keterwakilan wilayah. Latar belakang tersebut dapat dilihat dari pernyataan beberapa anggota PAH I BP MPR pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 mengenai DPD. Anggota panitia Ad Hoc I BP MPR, I Dewa Gede Palguna, menyatakan sebagai berikut: pembentukan Dewan Perwakilan Daerah. Dengan sejumlah wewenang yang diberikan kepadanya, yang nanti akan dijelaskan pada uraian berikutnya, adalah sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasakan diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu akan kehilangan argumentasi rasionalnya.

Pernyataan tersebut diatas kembali ditegaskan oleh Gede Palguna dalam sebuah artikel yang ditulisnya di Bali pos online menyatakan latar belakang gagasan pembentukan DPD sebagai berikut: Gagasan ini berangkat dari pemikiran bahwa, kalau Negara kesatuan ini dikehendaki tetap ajeg maka dalam pengambilan keputusan politik Negara ditingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat di satu pihak (dalam hal ini mewujudkan dalam lembaga MDR) dan unsur representasi wilayah atau daerah (yang mewujudkan dalam lembaga DPD). Setiap daerah (provinsi), tanpa memandang luas dan

¹⁴ *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

¹⁵ <http://safaat.lecture.ub.ac.id/file/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>

jumlah penduduknya akan memandang jatah sama dilembaga DPD itu.

Anggota-anggota dari kedua lembaga atau badan itulah yang mencerminkan bekerjanya prinsip permusyawaratan/perwakilan (yang mewujudkan dalam kelembagaan MPR). Ketika suara daerah sudah diperhatikan dalam pengambilan keputusan politik ditingkat nasional terutama untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah, maka secara hipotesis kecil kemungkinan timbulnya tuntutan pemisahan diri yang akan mengancam persatuan nasional.¹⁶

Pernyataan I Dewa Gede Palguna di atas sangat menggambarkan bagaimana urgensi dari keberadaan DPD, yaitu bahwa pada dasarnya pembentukan DPD dimaksudkan untuk mengakomodasi aspirasi dan ataupun mandat dari masyarakat daerah dalam hal pengambilan kebijakan nasional, sehingga masyarakat daerah juga merasa diperhatikan oleh pemerintah pusat dimana hal tersebut dilakukan untuk menghindari adanya tuntutan masyarakat daerah yang mengancam memisahkan diri dari Negara kesatuan republik Indonesia. Dalam pengambilan keputusan politik Negara di tingkat nasional haruslah tercerminkan bekerjanya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat disatu pihak yang dalam hal ini mewujudkan lembaga DPD. Namun dengan kewenangan yang dimiliki DPD saat ini, sangat sulit untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif.

DPD yang pada dasarnya mempunyai fungsi untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat daerah dalam pembentukan suatu undang-undang, dimana untuk menjalankan fungsi tersebut, dalam hal legislasi DPD diberikan kewenangan oleh UUD NRI 1945 untuk mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan langsung dengan daerah sebagaimana tertuang dalam ayat (1) pasal 22D UUD NRI 1945, kemudian pada ayatnya yang ke (2) pasal 22D UUD NRI 1945, dalam pembentukan suatu undang-undang DPD diberikan kewenangan untuk ikut dalam pembahasan.

Dengan kewenangan tersebut yang diberikan UUD NRI 1945 kepada DPD setelah amendemen, sama sekali belum dapat menjamin terakomodasinya secara maksimal atau optimal aspirasi masyarakat daerah, dimana dalam tahap persetujuan UUD NRI 1945 sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada DPD untuk ikut menetapkan atau menyetujui suatu rancangan

undang-undang menjadi undang-undang, namun kewenangan tersebut hanya diberikan kepada DPR sebagai pihak legislatif dan Presiden sebagai pihak eksekutif, hal tersebut sangatlah tidak mencerminkan prinsip *checks and balances* yaitu adanya suatu pengawasan dan perimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif.

Kewenangan yang sangat terbatas mengindikasikan bahwa keberadaan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka, disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amendemen. Seperti diketahui ketika gagasan amendemen muncul secara kuat, muncul pula penentangan dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua arus ekstrim yang berhadapan ketika itu. Pertama, arus yang menghendaki perubahan UUD 1945 karena selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. Kedua, arus yang menghendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya karena merupakan hasil karya para pendiri Negara yang sudah sangat baik. Sehingga hanya amendemen yang dilakukan sebagaimana sekarang masih menimbulkan banyak perdebatan.¹⁷

Dengan kewenangan DPD yang kurang memadai saat ini, maka prinsip *checks and balances* yang selama ini diharapkan hanya akan menjadi sebuah wacana semata. Sebab jika benar-benar ingin untuk melakukan pengawasan dan perimbangan kekuasaan dalam parlemen maka dibutuhkan suatu kekuatan yang seimbang antara DPR dan DPD.

Lebih lanjut lagi pada ayat (2) pasal 22D NRI 1945, tertulis bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Penulis berpendapat bahwa ayat dalam UUD NRI 1945 tersebut di atas adalah sebuah kekeliruan APBN (anggaran pendapatan dan belanja Negara) anggaran yang pada dasarnya adalah anggaran Negara yang diperuntukan bagi pembangunan nasional, dimana anggaran tersebut juga diadakan untuk pembangunan daerah-daerah di seluruh tanah air, namun dalam pembentukan undang-undang berkenaan dengan anggaran tersebut, DPD sebagai wujud keterwakilan daerah (representasi wilayah) yang adalah wadah bagi masyarakat daerah dalam menyalurkan aspirasi

¹⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, buku keempat jilid 2 A: Risalah Rapat Komisi A ke-2 (lanjutan) s/d ke-5 tanggal 6 November s/d 8 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta 2013, hlm 70-71.

ataupun mandat masyarakat daerah, hanya mempunyai wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR (yang lebih cenderung berpihak pada kepentingan politik). Bukankah justru untuk menjaga hubungan pusat dan daerah maka dalam pembentukan undang-undang APBN inilah masyarakat daerah akan melihat keseriusan pemerintah pusat untuk memberikan ruang bagi daerah ikut mendukung pembangunan daerah melalui pembentukan undang-undang APBN. Selanjutnya dalam pembentukan undang-undang perpajakan, dengan perbedaan tingkat biaya hidup yang ada di setiap daerah maka kehadiran DPD untuk ikut dalam pembentukan undang-undang perpajakan sangat dibutuhkan.

Demi pembentukan suatu undang-undang yang dibentuk dengan mempertimbangkan keadaan yang ada di setiap daerah. Bukan hanya karena kepentingan politik. Begitu juga dengan pendidikan, tak bisa disangkal bahwa di Indonesia ada daerah-daerah terpencil yang memang sangat membutuhkan perhatian khusus ataupun ekstra dari pemerintah pusat untuk mendukung keberlangsungan pendidikan di daerah-daerah tersebut, hingga daerah-daerah tertinggal tersebut tidak terus tertinggal dalam bidang pendidikan, sebab hal tersebut juga berpengaruh pada masa depan Indonesia sendiri.

Berdasarkan uraian-uraian penjelasan tersebut, jelaslah bahwa keberadaan DPD sebagai wakil daerah sangatlah diperlukan dalam hal pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan pajak pendidikan serta Agama. Dalam hal ini dalam pembentukan undang-undang berkenaan dengan pajak, pendidikan, serta agama seharusnya DPD memberikan kewenangan bukan hanya sekedar maupun sebatas memberi pertimbangan kepada DPR, tetapi juga ikut dalam tahap pembahasan sampai pada tahap penetapan atau penyetujuan.

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

orang wakil rakyat terpilih.¹⁸

Pemilihan yang berdasarkan territorial atau wilayah, berbeda dengan sistem yang digunakan untuk memilih anggota DPD yang menggunakan sistem proposional. Hal tersebut dapat dilihat pada persyaratan pencalonan bagi anggota DPD, berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan legitimasi yang begitu besar dari setiap anggota DPD maka penguatan fungsi DPD sudah seharusnya dilakukan. Hal tersebut tidak lain dilakukan demi menjaga keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Adanya reformasi pada tahun 1998 yang dipelopori oleh mahasiswa, telah berhasil merubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan menyempurnakannya hingga lebih menjamin kedaulatan rakyat serta perkembangan demokrasi moderen.

Sejalan dengan tuntutan demokrasi guna memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pembentukan DPD ini dilakukan melalui perubahan ketiga UUD 1945 pada bulan November 2001.

DPD adalah sebuah lembaga perwakilan seperti halnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mewakili masyarakat pada wilayah tertentu. DPD merupakan alternatif baru bagi bentuk "utusan daerah" di MPR, yang lebih merepresentasikan kepentingan daerah. Bila pada MPR sistem yang lama anggota utusan daerah merupakan hasil pemilihan eksklusif anggota DPRD Provinsi, maka anggota DPD dipilih melalui Pemilihan umum (pemilu) melalui sistem distrik berwakil banyak. Dalam sistem ini, masyarakat langsung memilih nama kandidat, yang memang disyaratkan untuk independen (bukan pengurus Partai Politik).

Sejak kelahiran DPD, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Namun, dalam perjalanannya, sangat dirasakan bahwa fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam pasal 22 D UUD 1945 setelah amandemen sulit mewujudkan maksud dan tujuan

¹⁸ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan, Rakyat*, Rajawali Pers, PT Rajagrafindo, Jakarta, 2012, hlm 56.

pembentukan DPD. Demikian juga sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggung-jawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan daerah pemilihannya. Pasal 22 D tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip *checks and balances* antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal, DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai lembaga negara, tentunya DPD seyogyanya memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya. Karena mengalami keterbatasan itu, wajarlah apa yang dilakukan DPD untuk penguatan peran dan kewenangannya.

Dalam sistem ketatanegaraan di negara-negara demokrasi moderen yang berdasarkan konstitusi, lazimnya memberikan peran, fungsi, dan kewenangan yang memadai pada lembaga-lembaga perwakilan sebagai wujud kedaulatan rakyat, yang diwujudkan dalam mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Fungsi legislatif yang dimiliki DPD masih terbatas yaitu mengajukan dan membahas rancangan undang-undang tertentu saja dan itupun tidak ikut dalam pengambilan keputusan. Demikian juga dalam fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan.

Namun, bukan berarti dengan adanya keterbatasannya selama ini DPD tidak berbuat apa-apa. Banyak hal yang telah dilakukan oleh DPD sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Salah satu contoh adalah telah banyak mengajukan rancangan undang-undang (RUU), namun tidak memperoleh respon yang memadai dari DPR dan hanya dimasukkan ke dalam daftar tunggu di program legislasi nasional (Prolegnas). Hal ini menimbulkan kesan seolah-olah RUU yang diusulkan oleh DPD itu disamakan dengan RUU yang diajukan oleh masyarakat di luar lembaga negara, misalnya Lembaga Swadaya Masyarakat yang terkadang juga berkualitas.

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

kepada DPR. Padahal anggota DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Sementara ekspektasi kepada DPD besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya ketimpangan dan ketidakadilan. Bahkan, pernah timbul gejala di daerah yang dikenal dengan pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Di sinilah urgensi keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah. Kini setelah cukup lama berselang, keberadaan DPD mulai dievaluasi eksistensinya dalam memenuhi unsur sistem dua kamar parlemen (bikameral) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Seperti misalnya pernah terlontar dalam Musyawarah Kerja Nasional Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) di Jakarta yang salah satu usulnya merekomendasikan agar DPD dibubarkan. Saran yang tentu saja sangat *nyeleneh*. Hal ini tak mengherankan jika dilandasi karena DPD dianggap sebagai lembaga tinggi negara yang kurang berfungsi mengingat kekuasaannya yang sangat sumir.

Namun kendati demikian, bagaimanapun eksistensi DPD adalah amanah konstitusi dan menjadi fragmen dari sistem ketatanegaraan Indonesia. Keberadaan DPD niscaya memberikan harapan baru demi semakin baiknya tata kelola pemerintahan dan semakin terwakilkannya suara rakyat (daerah) di Parlemen.

Karena itu DPD yang juga merupakan bagian dari pilar demokrasi bangsa ini, yang harus dilakukan sebenarnya adalah menambah kewenangannya dan bukan malah dibubarkan. Kewenangan DPD mestinya diperkuat sebab DPD itu mewakili kepentingan daerah.

Di samping DPD taat konstitusi dengan melaksanakan tugas sesuai amanat yang sudah ada dalam konstitusi, secara berlanjut perlu diperjuangkan agar DPD memiliki peran, fungsi dan kewenangan yang lebih kuat sebagai lembaga parlemen dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah serta dalam rangka penguatan demokrasi di Indonesia.

Ini artinya diperlukan amandemen lagi terhadap UUD 1945. Hal ini dimungkinkan sebagaimana ketentuan pasal 37 ayat (1) UUD 1945. Usul tersebut dilandasi pertimbangan: Bahwa DPD memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat, karena itu seharusnya memiliki kewenangan formal yang

tinggi. Usul pemberian kewenangan yang memadai itu karena DPD sebagai lembaga negara kedudukannya sama dengan lembaga negara lainnya. Dengan kewenangan yang sangat terbatas, mustahil bagi DPD untuk memenuhi harapan masyarakat dan daerah serta mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD. Penerapan prinsip *check and balances* antar lembaga legislatif harus diwujudkan.

Dalam rangka penguatan kapasitas DPD yang memadai dan lebih mantap, diperlukan penyempurnaan tatanan negara yang lebih 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 kearah tersebut akan berujung perlunya melakukan perubahan UUD 1945 secara komprehensif, dan dalam konteks DPD perlu penyempurnaan pasal 22 D.

Terlebih DPD telah memberikan penguatan kehidupan demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan daerah dengan menyerap aspirasi dan kepentingan daerah, serta memperjuangkan kepentingan masyarakat dan daerah kepada Pemerintah atau di tingkat nasional. Hal ini niscaya juga akan mendekatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antara masyarakat dengan pemerintah. Pada kelanjutannya akan dapat memupuk dan memperkuat perasaan akan manfaat pemerintah serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional. Bahwa DPD juga menunjukkan penguatan demokrasi dapat dilihat dari beberapa segi, antara lain: Sistem pemilihan anggota DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Selain itu, DPD sebagai perwakilan daerah menunjukkan akomodasi dan representasi wilayah artinya ada penyebaran perwakilan dari seluruh wilayah atau provinsi di Indonesia.

Penguatan DPD tak perlu lagi dikaitkan dengan bentuk federalisme dengan sistem perwakilan bikameral. Memang benar bahwa banyak negara yang menganut federalisme menggunakan sistem perwakilan bikameral, tetapi juga banyak negara yang berbentuk negara kesatuan menganut sistem perwakilan bikameral. Penelitian yang dilakukan oleh IDEA hasilnya menunjukkan bahwa dari 54 negara demokratis yang diteliti terdapat 22 negara yang menganut sistem perwakilan unikameral, sedangkan sebanyak 32 negara memilih sistem bikameral. Banyak juga negara dengan bentuk negara kesatuan memilih sistem bikameral di samping juga ada yang memilih unikameral. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa semua negara demokratis yang memiliki wilayah luas memiliki

dua majelis (bikameral) kecuali Muzambique.

Dalam konteks Indonesia, yang memiliki wilayah sangat luas, terdiri dari ribuan pulau dengan tingkat heterogenitas tinggi, penduduknya banyak (empat besar di dunia), kiranya tidak salah jika Indonesia memilih sistem bikameral. Eksistensi DPD yang kuat ke depan harus dipertahankan, dan pilihan sistem perwakilan bikameral tidak perlu dikhawatirkan akan menuju federalisme. Tentu saja harus secara berlanjut dilakukan sosialisasi aturan sistem ketatanegaraan yang disepakati di samping juga menjaga dan memperkokoh jati diri bangsa, yaitu Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika.

Sejak berdirinya NKRI disadari sudah ada perwakilan daerah meskipun hanya berbentuk utusan daerah. Hal itu dipandang tidak memadai dan tidak efektif. Kehadiran DPD yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat diharapkan dapat menjadi perwakilan masyarakat dan daerah yang dapat secara optimal mencerminkan kedaulatan rakyat dan efektif dapat menghubungkan antara daerah dengan pemerintah serta membawa kepentingan daerah pada tingkat nasional. Namun, DPD masih banyak mengalami kendala yang diakibatkan adanya keterbatasan fungsi dan kewenangan untuk mewujudkan harapan masyarakat dan daerah.

Keterbatasan kewenangan DPD juga tidak sesuai semangat dan jiwa yang terkandung dalam maksud dan tujuan diadakannya DPD sebagai lembaga perwakilan daerah serta perwujudan prinsip *check and balances*. Berbagai upaya yang dilakukan, telah menunjukkan perkembangan dengan sinyal positif hubungan DPR dan DPD. Hubungan yang baik itu diharapkan akan wujud dalam kesederajatan dan kebersamaan DPR dan DPD dalam lembaga legislatif atas dasar prinsip *check and balances* dalam kerangka melaksanakan Pancasila, UUD 1945, koridor kokohnya NKRI yang berbhineka Tunggal Ika untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Atas dasar hal tersebut di atas dan dengan niat yang kuat untuk mengembangkan demokrasi modern berdasarkan konstitusi dalam tata kenegaraan, maka eksistensi DPD RI harus dipertahankan dan diperkuat kapasitas kelembagaannya sebagai badan legislatif.

Melalui DPD ini diharapkan hubungan dengan otonomi daerah dan 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 bisa berjalan dengan baik. Harus ada amandemen UUD 1945 terkait kewenangan

legislasi DPD. Konkretnya bahwa DPD adalah lembaga legislatif, selayaknya memiliki kewenangan membuat undang-undang bersama DPR.

Tanpa ada perubahan terhadap UUD 1945, maka sesanter apapun aspirasi masyarakat dan daerah yang dikawal anggota DPD, tetap tidak mudah untuk ditindaklanjuti dan direalisasi. Dengan kata lain, tanpa adanya amandemen UUD 1945 terkait kewenangan DPD, diprediksi nasib masyarakat dan daerah tidak akan berubah signifikan ke arah yang lebih baik, lebih sejahtera, dan lebih menguatkan NKRI.¹⁹

B. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam UUD 1945

Sejak 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia memulai sejarahnya sebagai bangsa yang masih muda dalam menyusun pemerintahan, politik, dan administrasi negaranya. Landasan berpijaknya adalah idiologi Pancasila yang diciptakan oleh bangsa Indonesia sendiri beberapa minggu sebelumnya dari penggalan serta pengembangan budaya masyarakat Indonesia dan sebuah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pra Amandemen yang baru ditetapkan keesokan harinya pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pra Amandemen) tersebut mengatur berbagai macam lembaga Negara dari lembaga tertinggi Negara hingga lembaga tinggi Negara. Konsepsi penyelenggaraan Negara yang demokratis oleh lembaga-lembaga Negara tersebut sebagai perwujudan dari sila keempat yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan dituangkan secara utuh didalamnya.

Dalam rapat Panitia perancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan bahwa "Badan Permusyawaratan" berubah menjadi "Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan anggapan bahwa majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan, Konsepsi Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (Pra Amandemen). Akhirnya MPR ditetapkan sebagai lembaga tertinggi Negara.

Dari sudut sistem pemerintahan, perubahan Undang-Undang Dasar tahun 1945 nampak lebih mempertegas dianutnya sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari terjadinya pemisahan kekuasaan yang lebih tegas dan jelas di antara lembaga-lembaga kekuasaan dalam Negara. Secara teoretis di pahami, pemisahan kekuasaan merupakan ciri utama sistem pemerintahan presidensiil.

Dianutnya sistem pemerintahan presidensiil tersebut antara lain nampak dari hilangnya kekuasaan penting dalam MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang berimplikasi kepada posisinya sebagai lembaga tertinggi tempat bertanggung jawabnya seluruh lembaga Negara, termasuk presiden.

Pasca perubahan keempat UUD 1945 MPR tidak lagi superior. Beberapa wewenang penting telah di pangkas dan yang terpenting perubahan UUD 1945 telah merubah pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai pelaksanaan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Praktis, wewenang penting MPR tidak megubah dan menetapkan UUD, memutus dalam proses impeachment presiden, dan memilih presiden dan atau wakil presiden dan hal terjadi kekosongan. Selain ketiga hal itu, kewenangan MPR lainnya hanya bersifat administratif, internal atau dapat dikatakan relatif tidak strategis. Bahkan MPR juga dengan sangat jelas ditentukan tidak dapat lagi membuat peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang Dasar. Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menentukan bahwa dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak dapat lagi ketetapan MPR di sana.

Sejak adanya MPRS dan juga MPR di masa Orde Baru terdapat didalamnya unsur utusan daerah, namun dirasakan utusan daerah tidak berfungsi efektif memperjuangkan daerah, hal ini mungkin karena proses pengangkatannya tidak dilaksanakan secara demokratis. Tetapi utusan daerah ditunjukkan DPRD provinsi, sedangkan DPRD Provinsi juga ditentukan oleh yang berkuasa sehingga praktis yang menjadi utusan daerah adalah gubernur, istri gubernur, panglima daerah militer sehingga tidak mungkin melaksanakan tugasnya secara efektif.²⁰

Sementara itu dapat dilihat bahwa beberapa daerah justru menjadi daerah penghasil sumber daya terbesar, tetapi secara ekonomis daerah tersebut miskin. Keadaan seperti itu yang selalu

¹⁹ <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>

²⁰ Ginanjar Kartasasmita (*Dalam buku Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*) John Pieris, Aryauthi Beramuli Putru, Pelagi Cendikia, Jakarta, 2006, hlm 102

menjadi pendorong untuk melakukan reformasi, untuk mengikutsertakan daerah dalam lembaga legislatif pusat. Salah satu caranya adalah merubah lembaga perwakilan menjadi dua kamar. Kamar pertama untuk perwakilan partai politik dan kamar kedua untuk keterwakilan daerah. Setelah lembaga perwakilan sistem dua kamar (bikameral) terbentuk timbul pemikiran bikameral kuat atau lemah. Perdebatan terjadi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ada kelompok yang menginginkan DPD kuat, ada yang menolak adanya bikameral, ada yang bikameral tetapi bikameral lemah. Akhirnya terjadi kompromi/sepakat yaitu bikameral lemah. Jadi walaupun DPD ini lembaga legislatif tetapi tidak mempunyai kewenangan legislatif sendiri, kewenangan itu tetap ada pada DPR dan DPD sebatas memberi pertimbangan.

Sementara publik Indonesia menyanksikan terhadap lembaga Negara ini dalam menjalankan fungsinya baik sebagai lembaga legislasi maupun pengawasan. Sebab melihat kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh DPD berada jauh di bawah DPD.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 di amendemen kewenangan DPD termuat secara eksplisit dalam UUD NRI tahun 1945. Sebagaimana di atur pada Bab VIIA UUD NRI 1945 tentang DPD pasal 22C dan 22D UUD 1945.

Kewenangan yang dimiliki DPD sebagai lembaga legislatif sebagaimana diatur dalam pasal 22D UUD 1945 menyatakan bahwa:

Ayat (1) “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ayat (2) “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi daerah; serta memberikam pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”

Ayat (3) “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya”.

Dibentuknya DPD itu dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah. Juga untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah-daerah. Disamping itu untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.²¹

Sementara dasar pertimbangan teoritis dibentuknya DPD antara lain adalah untuk membangun (*check and balances*) antara cabang kekuasaan Negara dan antara lembaga legislatif sendiri. Namun, dalam perjalanannya, sangat disarankan bahwa fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam pasal 22D NRI 1945 setelah amendemen sulit mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD.

Demikian sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggung jawabkan secara moral dan politik kepada pemilihan dan daerah pemilihannya. Pasal 22D NRI 1945 tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip *check and balances* antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal DPD sebagai lembaga Negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sebagai lembaga Negara, tentunya DPD harus memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga Negara lainnya, yang membedakannya adalah fungsi dan tugasnya, karena mengalami keterbatasan itu, wajarlah apa yang dilakukan DPD untuk penguatan peran dan kewenangannya. Factor kendala DPD dalam sistem ketatanegaraan di Negara-negara demokrasi modern yang berdasarkan konstitusi, lazimnya memberikan peran, fungsi, dan kewenangan yang memadai pada lembaga-lembaga perwakilan sebagai wujud kedaulatan rakyat, yang diwujudkan dalam mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Lembaga DPD masih relatif baru, berbeda dengan DPR yang sudah lama berdiri bahkan sejak tahun 1918 sudah ada, yang bernama Volksraad. Dalam nemapaki periode pertama berdirinya, pelaksanaan peran, fungsi dan kewenangannya belum dapat maksimal karena dirasakan seolah-olah dimarginakan.²²

Fungsi legislatif yang dimiliki DPD masih

²¹ http://kompasiana.com/am/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608

²² http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608

terbatas yaitu mengajukan dan membahas rancangan undang-undang dan itupun tidak ikut dalam pengambilan keputusan, demikian juga dalam fungsi penganggaran, dan fungsi pengawasan dalam UUD NRI 1945 yang sudah diamandemen dinyatakan dalam pasal 22D bahwa DPD memiliki fungsi bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan, yaitu; 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 memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk di tindak lanjuti.²³

Apa yang disebutkan dalam pasal 22D UUD NRI 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD NRI 1945 hal itu merupakan kendala yang dihadapi DPD. Kendala itu secara ringkas bisa disebutkan antara lain; kewenangannya dibidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan; dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat Negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR. Padahal anggotanya DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat dan daerah sementara harapan kepada DPD besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang di alami oleh masyarakat di daerah dengan adanya kepentingan dan ketidakadilan. Bahkan pernah timbul gejolak di daerah yang dikenal dengan pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap

keutuhan wilayah Negara dan persatuan nasional. Padahal keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah.²⁴

Berdasarkan ketentuan pasal 22D NRI 1945, kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang dibatasi sampai pada tahap pembahasan, proses pembahasan sendiri dilakukan dengan 2 (dua) tingkat pembicaraan yang mana hal tersebut diatur dalam UU No.12 tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan, kewenangan DPD dalam pembicaraan tingkat 2 (dua) hanya untuk menyampaikan pendapat mini, sementara pembicaraan tingkat II sesungguhnya merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.

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

Sebagai keterbatasan yang dimiliki oleh DPD di dalam pasal 22D UUD 1945 ayat (1), (2), (3), jika dikaji lebih mendalam dapat dijelaskan disini bahwa dari kata “dapat mengajukan” pada ayat (1) hanya menempatkan DPD lembaga Negara yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Kemudian makna kata “ikut membahas” dalam ayat (2) hanya memposisikan DPD sebagai lembaga Negara yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsi pembahasan RUU. Selanjutnya pengertian “dapat melakukan pengawasan” pada ayat (3) dapat ditafsirkan menempatkan DPD pada posisi yang lebih lemah di dalam mekanisme *check and balances*.

Dalam struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi, sebagai lembaga baru keanggotaannya dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, dipilih langsung oleh rakyat, lebih legitimate. Karena dipilih langsung oleh rakyat, sangat wajar bila harapan para konstituen begitu besar pada DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah ditingkat pusat.

²³ http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608

²⁴ http://www.kompasiana.com/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608

DPD membawa angin perubahan ditingkat pusat namun demikian fungsi dan kewenangan DPD seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan UU No. 22 Tahun 2003, sangat jauh dari harapan para kostituennya. Kondisi ini dirasa sangat mempengaruhi para anggota DPD dalam memenuhi harapan publik, yang apabila harapan ke publik tidak dapat dipenuhi akan memperburuk citra DPD itu sendiri.

Menyadari keterbatasan kedudukan, fungsi dan tugas, serta kewenangan DPD dalam UUD 1945 setelah perubahan, maka tidak berlebihan apabila para pakar mengatakan minimnya peran DPD terutama dalam legislasi dan pengawasan sehingga membuat DPD tidak berdaya karena susuk DPR, DPD, dan MPR, dan DPRD itu Dibuat oleh DPR dan Presiden tanpa membuka ruangan dialog sampai dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 2003 yang ternyata UU itu sangat signifikan memberikan peran pada DPR dan Peran terbatas pada DPD.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan UUD 1945, Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai lembaga tinggi Negara setara dengan DPR dan juga sebagai lembaga tinggi Negara yang berfungsi sebagai lembaga legislatif. Pada prinsipnya fungsi DPD yaitu mewakili daerah dalam pengambilan kebijakan publik untuk memperkuat hubungan pusat dengan daerah demi memperkuat keutuhan dan kesatuan Negara Republik Indonesia. Namun wewenang DPD berdasarkan ayat (1) dan (2) pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 masih belum memadai, sehingga untuk menjalankan fungsinya DPD jelas mengalami hambatan, hal tersebut juga membuat keinginan untuk menerapkan prinsip *checks and balances* dalam parlemen tidak dapat terwujud.
2. Pemberian kewenangan yang lebih sebagai wujud dari sinergi antara ide dasar pembentukan dewan perwakilan daerah dengan melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, melakukan revisi terhadap UU No. 27 Tahun 2009 untuk memperkuat eksistensi dan kewenangan DPD. Peningkatan kinerja DPD supaya masyarakat daerah merasa keberadaannya dan memaksimalkan sebagai penampung aspirasi daerah dan mempertegas mekanisme *check and balance* antarkamar dalam badan perwakilan.

B. Saran

1. Perlunya diadakan penguatan fungsi DPD sebagai wakil daerah dalam hal pembentukan

Undang-Undang melalui amandemen dalam UUD 1945, sehingga prinsip *check and balance* yang selama ini diimpikan dapat terwujud, termaksud dalam pembukaan UUD.

2. Kewenangan pengawasan DPD harus memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar supaya pengawasan tersebut bisa efektif. Penguatan wewenang tersebut dilakukan agar DPD memaksimalkan dan mengoptimalkan perannya sebagai wakil daerah dalam hal pengambilan kebijakan nasional. Sehingga kepercayaan daerah kepada pemerintah pusat tetap terjaga dimana semua dilakukan demi menjaga keutuhan Negara Kesatuan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, penerbit Kompas media. Jl. Palmerah selatan 26-28. Jakarta 10270. Tahun 2009
- Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo, 2000),
- Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: lintas sejarah sistemnya*, RajaGrafindo Persada, Jakarta tahun 2011, hlm
- Eddie Prabowo, Bonofisius Aji Kuswiratmo, Julius Caesar Barito, *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai cara untuk memperkuat peranan dan kedudukan Dewan Perwakilan Darah Di Indonesia*
- Efriza, *Studi Parlemen Sejarah, Konsep dan lanskap politik Indonesia, setara press*, malang tahun 2014,
- GINANJAR Kartasasmita (*Dalam buku Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*)
- John Pieris, Aryauthi Beramuli Putri, Pelagi cendikia, jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jendral Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, sekretariat jendral dan kepaniteraan NKRI, Jakarta, Tahun 2006
- Jhon Pieris Aryanthi Baramuli Putri. *Penguatan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*. Perum bojong Depok Kedung Waringin bogor. Tahun 2009
- Lintje Anna Marpaung. *Hukum Tata Negara Indonesia* (edisi revisi) penerbit Andi, jl. Beo 38-40 yogyakarta 2018.
- M Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: Mandar Muju), 2008

- Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997
- Miriam Budihardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Arsitektur Histori, Peran Dan fungsi DPD RI Terhadap Daerah Di Era otonomi Daerah)*, Graha Ilmu, Yogyakarta 2013
- M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia* (yogyakarta graha ilmu, 2009)
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, buku keempat jilid 2 A: Risalah Rapat Komisi A ke-2 (lanjutan) s/d ke-5 tanggal 6 November s/d 8 November 2001, Masa Sidang Tahunan MPR
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Tahun 2019.
- Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) Perubahan ketiga UUD 1945*
- Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- R. Abdoel Djarnali, *Pengantar Hukum Indonesia*. PT Raja Grafindo, Tahun 2018
- Stevanus Evan Setio, *Fungsi legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia: Jurnal Hukum*, Tahun 2013
- Sri Soematri *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, penerbit Rosdakarya. Tahun 2014
- Sri Soemantri Martosoewingjo, *prosedur dan perubahan konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987
- Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai pustaka, Jakarta, 1989
- Titik triwulan tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: prestasi pustaka tahun 2006
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945*, (Jakarta Kencana, 2010)
- TIM REDAKSI EMC, *Referensi Resmi UUD 1945 & perubahannya*, perum, purimas citra gemilang A9. Ngoto, bangunharjo sewon, bantul, Yogyakarta, 2020.
- Yulianta Saputra. *Hukum Kenegaraan Dan Administrasi, Sejarah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai konstitusi Di Indonesia*
- Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Ketetapan MPRS No. XX/PMRS/1966.tentang Memorendum DPR-GR mengenai sumber tertib Hukum Republik Indonesia dan tata urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia
- Ketetapan MPR No.III/MPR/2000.tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Internet

<https://su.m.wikipedia.org>

<https://jdih.Banyuwangikab.go.id>

<https://www.kemham.go.id>

www.mahkamahkonstitusi.go.id

https://.kompasiana.com/am/amfatwa/peran-dpd-dalam-sistem-ketatanegaraan-indonesia-1_550ee143813311c52cbc6608

<https://safaat.lecture.ub.ac.id/file/2014/03/konstruksi-DPD.pdf>

<https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945