

TINJAUAN YURIDIS LEMBAGA LEGISLATIF (DEWAN PERWAKILAN DAERAH) DALAM MENJALANKAN KEKUASAAN DI PEMERINTAHAN DAERAH¹

Oleh :
Rylia Shaloom Rambing²
Lendy Siar³
Delasnova S. S. Lumintang⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan kekuasaan Di Pemerintahan Daerah dan bagaimana implementasi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan pengawasan di Pemerintahan Daerah. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu: 1. Keberadaan DPD sebagai lembaga legislatif belum lagi mencerminkan sistem bikameral yang selama ini didambakan oleh negara Indonesia. Hal ini terlihat dari otoritas dan fungsi DPD yang tidak seimbang dengan DPR. DPD diibaratkan hanya sebagai Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah bukan sebagai lembaga legislatif mendampingi atau sama dengan DPR. Kedudukan DPD RI dalam sistem tata negara Indonesia mempunyai kedudukan yaitu; Mengajukan undang-undang yang berkaitan Otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah dalam pemekaran daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah Penegelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi daerah serta berkaitan dengan pertimbangan pusat dan daerah, dan memberi pertimbangan dalam setiap rancangan Undang-undang. 2. Kewenangan, pengawasan, dan pendanaan DPD RI dalam pemerintahan daerah bersifat saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Kewenangan DPD yang diatur dalam UUD 1945 dan UU MD3 memberi dasar hukum bagi lembaga ini untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, memberikan pertimbangan, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang serta kebijakan yang menyangkut otonomi daerah, pembentukan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan hubungan keuangan pusat-daerah. Fungsi pengawasan ini menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa kebijakan pemerintah pusat sejalan dengan aspirasi dan kepentingan daerah. Seluruh pelaksanaan kewenangan dan pengawasan tersebut memerlukan pendanaan dari

APBN, yang menjadi dukungan operasional bagi kegiatan legislasi, pengawasan, dan representasi daerah. Dengan demikian, pendanaan adalah penunjang, kewenangan adalah landasan, dan pengawasan adalah alat kontrol, yang bersama-sama membentuk peran DPD RI dalam menjaga keseimbangan kepentingan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Kata Kunci: Lembaga Legislatif dan Dewan Perwakilan Daerah

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara normatif (*das sollen*), Secara normatif, peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 22D, serta diperjelas melalui undang-undang terkait seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) serta peraturan pelaksananya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya DPD sebagai lembaga legislatif memiliki kewenangan konstitusional untuk:

Mengajukan rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat–daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang menyangkut kepentingan daerah.melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tersebut dan menyampaikan hasilnya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan.

DPD harus menjalankan fungsi representasi daerah dengan menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat daerah secara langsung, lalu memperjuangkannya dalam pembahasan kebijakan nasional.

Keseimbangan kekuasaan di tingkat pusat dan daerah dijaga melalui:Kolaborasi dan koordinasi dengan DPR dan Pemerintah.penyampaian laporan kinerja dan pengawasan yang obyektif demi melindungi kepentingan daerah.Pelaksanaan kewenangan DPD seharusnya mengacu pada prinsip:Supremasi konstitusi,Asas otonomi daerah

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101475

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

dan desentralisasi, Asas transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik.

Menurut UUD 1945 Pasal 22D dan UU MD3, DPD berhak mengajukan dan ikut membahas RUU terkait daerah. Tujuannya agar daerah memiliki keterwakilan yang kuat dalam pembuatan undang-undang. DPD seharusnya memantau pelaksanaan undang-undang yang menyangkut kepentingan daerah, lalu hasil pengawasannya digunakan untuk memperbaiki kebijakan. DPD wajib menyerap, menghimpun, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah di tingkat pusat, sehingga kebijakan nasional berpihak pada kepentingan daerah. DPD dan DPR seharusnya memiliki posisi yang setara dalam menjaga keseimbangan kekuasaan pusat–daerah agar tidak terjadi dominasi pusat. DPD diharapkan memiliki anggaran, sumber daya manusia, dan akses penuh ke proses pengambilan keputusan.

Namun dalam kenyataannya (*das sein*), Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam menjalankan kekuasaan di pemerintahan daerah belum sepenuhnya berjalan sesuai amanat konstitusi. Berdasarkan hasil pengamatan dan kajian, terdapat beberapa realitas yang berbeda dari ketentuan normatif (Das Sollen), antara lain:

Kewenangan legislasi DPD terbatas DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan atau mengesahkan undang-undang dalam pembahasan RUU di DPR, masukan DPD sering kali hanya bersifat pertimbangan dan tidak mengikat secara hukum, sehingga pengaruhnya terhadap hasil akhir undang-undang relatif kecil. Fungsi pengawasan belum optimal. Meskipun DPD memiliki kewenangan mengawasi pelaksanaan undang-undang terkait daerah, hasil pengawasannya hanya disampaikan kepada DPR dan Pemerintah, tanpa tindak lanjut yang wajib dilaksanakan. Tidak ada mekanisme tegas untuk memastikan rekomendasi DPD diakomodasi dalam kebijakan pemerintah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan kekuasaan Di Pemerintahan Daerah?
2. Bagaimanakah implementasi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan pengawasan di Pemerintahan Daerah?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum yang bersifat normatif.

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Menjalankan Kekuasaan di Pemerintah Daerah

Secara konstitusional, DPD mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004.

Dimaksud dengan utusan-utusan dari daerah-daerah menurut UUD 1945 yang belum diubah itu, dalam undang- undang yang ditetapkan 10 bulan kemudian adalah wakil dari provinsi-provinsi yang jumlahnya 4 (empat) orang untuk setiap provinsi. Ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945 lama yang terdiri dari 3 ayat itu diubah menjadi satu ayat Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: "Majelis permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang"

Daerah ini secara khusus diatur lebih lanjut dalam Bab VII-A tentang Dewan Perwakilan Daerah dan terdiri atas dua pasal (Pasal 22C dan Pasal 22D). Dalam pasal 22C antara lain dikatakan:

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah terpilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih 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 22 D berbunyi:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumbar daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat.
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 perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas 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, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang

Adapun pengaturan lebih lanjut pada Pasal 42 s.d Pasal 47 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (pasal 42 ayat (1))
2. DPD 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 yang berkaitan dengan keuangan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah. (Pasal 43 ayat (1))
3. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. (Pasal

44 ayat (1))

4. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. (Pasal 45 ayat (1))
5. 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, peaksanaan APBN, pajak, epndidikan dan agama (Pasal 46 ayat (1))
6. DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN. (Pasal 47 ayat (1)).

Dalam anggota DPD tidak berasal dari anggota partai politik tetapi merupakan orang-orang independen yang berasal dari berbagai latar belakang misalnya tokoh masyarakat, pengusaha dan sebagainya. Pertama kalinya dipilih pada Pemilihan Umum Tahun 2004, berjumlah 128 orang terdiri atas 4 orang setiap provinsi dari 32 provinsi, sesuai Pasal 22 C ayat (2) : Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.⁵

DPD lahir sebagai bagian dari bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde Lama hingga Orde Baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Kekecewaan tersebut sekaligus merupakan salah satu faktor yang kuat terhadap kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk:⁶

1. Mempertkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia 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; dan
3. Mendorong percepatan demokrasi, Pembangunan, dan kemajuan daerah secara

⁵ Sekjen DPD RI, *Sekilas Mengenal dan Memahami Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*(Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 15

⁶ Ryan Muthiara Wasti, Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Imdonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke- 47 No.4 Oktober-Desember 2017.

serasi dan seimbang.

DPD RI lahir dipengaruhi oleh dua arus besar yang menginstalasi lembaga baru pada legislatif Indonesia. Arus *pertama*: terlihat adanya reformasi, khususnya demokratisasi yang sudah berjalan lama hingga transfer pemerintahan dari Suharto ke B.J Habibi. *Kedua*: adanya otonomi daerah yang mereaksi sentralisasi pemerintahan pada dua rezim.⁵¹ Kedua arus inilah pada akhirnya melahirkan formulasi konstitusi baru, di mana DPD RI menjadi lembaga baru yang dibentuk atas hasil amandemen konstitusi.

Sejak berdirinya MPR ada utusan daerah di dalam MPR, utusan daerah itu tidak berfungsi dengan efektif memperjuangkan kepentingan daerah, oleh karena proses pengangkatannya tidak dilakukan dengan demokratis.⁵² Efeknya dalam kapasitas keberwakilan daerah tidak efektif. Daerah-daerah penghasil terbesar sumber daya ekonomi, sumber daya alam, secara ekonomis daerah-daerah tersebut paling miskin. Seperti propinsi Papua yang paling kaya akan sumber daya alam dan tambang namun, justru rakyatnya paling miskin. Selain itu keputusan dan proses eksekusi dan politik berada di pusat. Maka tidak lepas dari orientasi pembangunan yang mengarah ke pusat sehingga daerah-daerah terpencil dan kelompok minoritas tetap tereliminasikan.

Kemudian pembentukan DPD RI dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Giovanni Sartori sistem bicameral dalam tiga jenis yaitu: sistem bikameral yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism/soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lain, sistem bikameral yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu: apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat, *perfect bicameralism* yaitu, apabila kekuatan diantara dua kamarnya betul-betul seimbang.⁷

Lahirnya Dewan Perwakilan Daerah ini sesungguhnya tidak terlepas dari adanya beberapa pandangan yang menghendaki diperlukannya pembentukan Dewan Perwakilan Daerah ini. Anggota PAH I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat berpendapat bahwa latar belakang lahirnya Dewan Perwakilan Daerah

sesungguhnya di dasarkan atas pertimbangan teoritis dan politis. Pertimbangan yang bersifat teoritis tersebut adalah dalam rangka:⁸

1. Membuat sebuah mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) baru antar cabang kekuasaan negara dan dalam lembaga legislatif itu sendiri;
2. Menjamin dan menampung perwakilan daerah-daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam Lembaga legislatif

Selain pertimbangan teoritis di atas, juga didasarkan atas pertimbangan yang bersifat politis, yaitu dalam rangka:⁹

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah.
3. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional.
4. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan

Tidak dapat dihindari bahwa ada konsepsi mengenai peningkatan dan pemberdayaan keberwakilan daerah perlu disulapai di lembaga legislatif. Kemudian ada pemikiran meningkatkan dan memperdayakan keterwakilan daerah di dalam lembaga legislatif. Seperti partai Golkar, PPP dan para utusan daerah. Akhirnya muncul kesepakatan untuk menerapkan sistem *bicameral* meskipun *soft bicameral*, dengan alasan bahwa DPD RI merupakan bentuk perwujudan dari girah otonomi daerah. Perhatian besar terhadap fungsi legislasi dan pengawasan DPD RI menyangsikan lembaga negara ini dapat menjalankan kedua fungsi itu dengan baik dan berhasil. Dalam struktur kekuasaan legislatif yang baru di Indonesia, DPD RI, lahir sebagai konsekuensi dari proses reformasi kekuasaan legislatif. Dengan legitimasi yang kuat dan besar dari pada kostituennya, sangatlah wajar bila harapan mereka kepada para anggota DPD RI pun sangat besar. Utamanya dalam memperjuangkan aspirasi mereka di tingkat nasional. DPD RI dijadikan sebagai jembatan untuk menghubungkan pusat dan daerah, mengingat DPD RI sebagai wakil/distrik bukan wakil kelompok atau partai seperti DPR RI.¹⁰

Indonesia sedang menjalani sistem dua kamar.

⁷ Damang Averroes Al-Khawarizmi, "Sistem Parlemen Bikameral," www.negarahukum.com

⁸ Ahmad Rosidi, Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Vol III Nomor 8 Agustus 2015

⁹ Ibid.

¹⁰ M. Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 24

Ada DPR RI dan DPD RI yang keduanya menjadi anggota MPR. Sama dengan sistem di Amerika Serikat yaitu ada DPR dan senat yang menjadi anggota kongres. Bila negara lain antara DPR dan senat telah memiliki tata hubungan hak dan kewajiban yang jelas dalam rangka memperkuat nafas demokrasi dan keterwakilan, di Indonesia DPD adalah lembaga yang masih mencari format eksistensinya.

Berkaitan dengan lahirnya DPD RI penulis meminjam argumentasi yang ditulis oleh Mahfud MD dalam bukunya berjudul Politik Hukum di Indonesia bahwa hukum merupakan produk politik.¹¹ Alasan tersebut lahir ditandai dengan adanya determinasi antara politik dan hukum, politik determinasi hukum begitu juga sebaliknya hukum determinasi politik. Itu merupakan konsekuensi logis karena proses amandemen konstitusi dilaksanakan oleh Dewan legislatif lama yang didominasi oleh partai politik yang belum selesai direformasi, tanpa melibatkan DPD RI yang ketika itu memang belum terbentuk.

Kajian mengenai pembentukan DPD RI berasal dari perubahan UUD 1945 yang melahirkan konstitusi baru. Menjadi ketertarikan tersendiri karena *pertama*, dalam sejarah Indonesia baru pertama kali mengamandemen UUD 1945. *Kedua*, merupakan usaha untuk memformat demokrasi Indonesia. *Ketiga*, terjadinya pro dan kontra antar fraksi di MPR RI. *Keempat*, terjadi perdebatan sejauh mana amandemen tersebut dilakukan. *Kelima*, adanya dinamika yang melibatkan masyarakat sipil seperti LSM (Lembaga swadaya masyarakat), tim ahli konstitusi, akademisi, dan lainnya.¹²

Sistem bicameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (Majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai lembaga perwakilan. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara disebut sebagai Senat.¹³

Nama-nama calon anggota DPD berdasarkan hasil pemilihan umum, secara administrasi dilaporkan oleh KPU kepada presiden. Anggota

DPD sebelum jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPD. Tata cara pengucapan sumpah/janji DPD diatur dalam peraturan tata tertib DPD. Masa jabatan DPD adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPD berdomisili di ibu kota negara Republik Indonesia. Ketentuan Undang-Undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregrasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Secara administrasi Indonesia DPD mempunyai tiga macam fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Kedudukan dapat diartikan status, dalam kaitanya dengan kedudukan DPD, hal itu berkenaan dengan tempat DPD dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945, secara khusus DPD terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang substansi tertentu, perlu juga ditentukan kedudukannya terhadap DPR. DPR dalam sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*), kedua kamar tersebut diberi tugas dan wewenang menetapkan undang-undang. Artinya, setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh dewan perwakilan rakyat (sebagai majelis rendah) harus dibahas lebih lanjut dalam kamar kedua (sebagai majelis tinggi). Majelis tinggi ini kemudian memutuskan, menerima seluruhnya, atau menolak seluruhnya rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Dengan demikian, kalau majelis rendah mempunyai hak amandemen, majelis tinggi tidak mempunyai hak amandemen.¹⁴

Sepintas lembaga DPD merupakan lingkungan jabatan yang berdiri sendiri serta

¹¹ Mahfud MD, *Politik Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2020), hlm. 5

¹² Op.cit, hlm. 25

¹³ Ginandjar Kartasasmita, *Jurnal Majelis: Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia*, Vol.1 No. 1. (Agustus 2009), h. 78.

¹⁴ Sri Soemantri, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: PT Remaja Rosda Karya, hlm. 225

mempunyai wewenang yang mandiri. Tetapi jika diperhatikan pasal 22 D (1) UUD 1945 baru dimana yang isinya sama dengan pasal 42 (2) Undang- undang nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD berbunyi:

"DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah hubungan pusat dan daerah" kemudian perhatikan pasal 22 D (3) UUD 1945 baru dimana isinya juga sama dengan pasal 46 (1) UU No 22 tahun 2003 mengenal susunan kedudukan menyatakan "DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang serta menyampaikan hasil itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti". Dari ketentuan dua pasal yang sama tersebut dapat dicermati bahwa lembaga DPD bukanlah merupakan badan legislatif yang penuh dan mandiri. DPD hanya berwenang mengajukan serta memudahkan rancangan undang- undang di bidang tertentu saja seperti telah disebutkan rinci di dalam UUD 1945 yang baru yaitu antara lain undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi serta undang-undang yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Terhadap rancangan undang-undang yang lain kekuasaan pembentukannya tetap ada pada DPR dan Pemerintah. Jadi pada dasarnya DPD itu tidak memegang kekuasaan membentuk Undang-undang, DPD hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, sehingga DPD tidak mempunyai hak inisiatif yang mandiri. Ketentuan pasal 43 (2) UU No. 22 Tahun 2003 "DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat pertama" kemudian pasal 43 (2) "Pembicaraan Tingkat I DPR, DPD dan pemerintah menyampaikan pandangan dan tanggapan" selanjutnya pasal 43 (4) "pandangan dan tanggapan dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah".

Susduk pasal 224 & 225 Tugas dan Wewenang DPD
Pasal 224

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;
- 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.

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.

Pasal 225

- a. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Dalam menyusun program dan kegiatan DPD

sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.

- c. Pengelolaan anggaran DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPD di bawah pengawasan Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. DPD menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran DPD dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. DPD melaporkan pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada publik dalam laporan kinerja tahunan.

Tata Tertib DPD Menurut PERATURAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2 TAHUN 2024

Pasal 40 (1) Alat kelengkapan DPD terdiri atas: a. Pimpinan; b. Panitia Musyawarah; c. panitia kerja; d. Panitia Perancang Undang-Undang; e. Panitia Urusan Rumah Tangga; f. Badan Kehormatan; dan g. alat kelengkapan lain yang diperlukan. (2) Pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a merupakan Pimpinan DPD. (3) Panitia kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, adalah Komite yang terdiri atas: a. Komite I; b. Komite II; c. Komite III; dan d. Komite IV.

Keanggotaan:

- Jumlah anggota DPD RI: 4 orang dari setiap provinsi.
- Masa jabatan: 5 tahun dan dapat dipilih kembali.
- Anggota tidak boleh merangkap jabatan lain yang bertentangan dengan kedudukannya.

Persidangan

- Masa Sidang: Sekurang-kurangnya 3 kali dalam setahun.
- Sidang Paripurna dan Sidang Alat Kelengkapan.
- Keputusan diambil secara musyawarah mufakat atau suara terbanyak jika perlu.

Hak dan Kewajiban Anggota

Hak:

- Mengajukan usul rancangan undang-undang (terbatas bidang tertentu)
- Mengawasi pelaksanaan UU dan APBN.
- Mengajukan pertanyaan dan pendapat.

- Imunitas dalam menyampaikan pendapat di sidang.

Kewajiban:

- Menjunjung UUD 1945 dan etika keanggotaan.
- Hadir dalam sidang.
- Menjaga citra dan kehormatan lembaga.

Kode Etik dan Sanksi

- Diatur oleh **Badan Kehormatan DPD RI**.
- Sanksi: teguran lisan, tertulis, pemberhentian dari alat kelengkapan, sampai pemberhentian sebagai anggota.

Mekanisme Pengambilan Keputusan

- **Musyawarah untuk mufakat** diutamakan.
- Jika tidak tercapai, dilakukan **pemungutan suara terbuka atau tertutup**.

Pengaturan Internal

- Kehadiran wajib minimal 2/3 anggota untuk forum kuorum.
- Waktu bicara anggota dibatasi sesuai keputusan pimpinan sidang.

Tata Tertib DPR RI Menurut PERATURAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2020

Pasal 223

Anggota dapat meminta laporan pelaksanaan program kepada pemerintah daerah kabupaten/kota yang memperoleh dana alokasi khusus program pembangunan daerah pemilihan Bagian Kesebelas Hak Melakukan Sosialisasi Undang-Undang

Pasal 224

- a. Anggota berhak melakukan sosialisasi Undang-Undang.
- b. Sosialisasi Undang-Undang dilakukan pada masa reses, terutama di daerah pemilihan dan juga dapat dilakukan di daerah lain di seluruh Indonesia.
- c. Sosialisasi Undang-Undang merupakan kegiatan menjelaskan program legislasi nasional, pembentukan 2020, No.667 -148- Undang-Undang baru, dan implementasinya untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat.
- d. Pelaksanaan sosialisasi Undang-Undang

difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal DPR RI.

Pasal 229

Pemberian pertimbangan terhadap calon duta besar negara sahabat untuk Republik Indonesia dalam masa sidang DPR dilakukan sebagai berikut:

- a. Surat pencalonan duta besar negara sahabat untuk Republik Indonesia yang disampaikan oleh Presiden kepada Pimpinan DPR dan Pimpinan DPR memberitahukan dalam rapat paripurna DPR terdekat tanpa menyebut nama dan negara pengirim;
- b. Surat pencalonan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dibahas dalam konsultasi antara Pimpinan DPR, pimpinan komisi terkait, dan pimpinan Fraksi secara rahasia; dan
- c. Hasil pembahasan konsultasi tersebut oleh Pimpinan DPR disampaikan kepada Presiden secara rahasia.

Pasal 231

Pemberian pertimbangan terhadap calon duta besar Republik Indonesia untuk negara sahabat dilakukan sebagai berikut:

- a. Surat pencalonan duta besar Republik Indonesia untuk negara sahabat yang disampaikan oleh Presiden kepada Pimpinan - 151- dan Pimpinan 2020, No.667 DPR DPR segera memberitahukan dalam rapat paripurna DPR terdekat tanpa menyebut nama dan negara penerima;
- b. Rapat paripurna DPR tersebut menugasi komisi terkait untuk membahasnya secara rahasia;
- c. Hasil pembahasan komisi terkait dilaporkan kepada Pimpinan DPR; dan
- d. Pimpinan DPR menyampaikan hasil pembahasan komisi terkait kepada Presiden secara rahasia.

Bagian Ketiga:

Memberikan Persetujuan terhadap Pemindahtanganan Aset Negara dan Perjanjian yang Berakibat Luas dan Mendasar bagi Kehidupan Rakyat

Pasal 232

- a. DPR memberikan pemindahtanganan aset persetujuan negara yang terhadap menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan
- b. DPR memberikan rekomendasi atas konsultasi terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. DPR memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar

bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau yang mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang Undang.

Tata Tertiib MPR Menurut PERATURAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2024

Pasal 180

Tata Tertib ditetapkan oleh MPR dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 181

Pada saat Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ini mulai berlaku, Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 tabun 2019 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Keputusan Pimpinan MPR Nomor 13 Tabun 2020 Tentang Perubahan Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib MPR RI dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

B. Implementasi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melaksanakan Pengawasan di Pemerintah Daerah

Munculnya gagasan amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 salah satunya dilatarbelakangi oleh pandangan yang mengansumsikan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen keempat masih memiliki banyak kekurangan. Menurut Syamsuddin Haris, peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), kekurangan tersebut dapat dilihat dari sifatnya masih tambal sulam, proses amandemen yang hanya terjebak pada kepentingan jangka pendek, perubahan tidak sistematik dan tidak terpola, serta kualitas dan substansinya tidak koheren dan inkonsisten.

Sebuah suasana demokrasi yang benar-benar hidup dan belum pernah kita rasakan pada periode sebelumnya. Gagasan amandemen ini sebenarnya sudah muncul sejak awal 2008 yaitu ketika Pemerintah dan DPR sepakat menyiapkan proses perubahan kelima Undang-Undang Dasar 1945 secara menyeluruh dengan segera membentuk panitia/komisi nasional. Kesepakatan itu diambil dalam rapat konsultasi di Istana Negara Jakarta,

Jumat 25 Januari 2008.¹⁵

Seiring dengan berjalananya waktu, demi terwujudnya amandemen kelima yang dianggap penting guna menyempurnakan konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terus melakukan sosialisasi perubahan kelima Undang-Undang Dasar 1945 yang bertujuan menumbuhkan semangat konsensus nasional mengenai perlunya penataan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Disamping itu, maksud dari sosialisasi juga untuk mendapatkan dukungan dari seluruh elemen masyarakat. Adapun dasar yang menjadi bahan pertimbangan amandemen kelima diantaranya adalah kedudukan DPD yang belum efektif, sistem check and balances antar lembaga negara yang masih kacau, kebingungan mengenai kedudukan MPR, menjamurnya komisi-komisi dan lembaga negara, format pemerintah daerah yang belum bagus, format, sistematika, koherensi, dan konsistensi Undang-Undang Dasar 1945 yang masih kacau dan bentuk negara kesatuan yang belum berhasil mewujudkan kesejahteraan.

Dengan lahirnya DPD pasca amandemen ketiga mengubah wajah parlemen menjadi parlemen bikameral. Menurut Giovanni Sartori bahwa sistem bikameral yang ideal adalah strong bicameral yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat. Jarak diketahui bahwa UUD 1945 hasil amandemen keempat sama sekali belum memberikan DPD kewenangan yang seimbang dengan DPR. Apalagi hasil amandemen tersebut cendrung mengarah kepada legislative heavy, sehingga DPD tidak dapat mempunyai daya untuk mengimbangi DPR. Dengan demikian untuk mewujudkan strong bicameral yang ideal maka dalam gagasan amandemen kelima, DPD harus diperkuat. Yaitu:

1. Dibidang legislasi DPD harus mempunyai kewenangan yang sama dengan DPR dalam membahas RUU. Tidak hanya memberikan pertimbangan dan usulan saja melainkan juga memberikan suara lolos tidaknya RUU yang dibahas tersebut.
2. Untuk menegakkan check and balances antara DPD dan DPR, DPD Anggota DPD dipilih berdasar keterwakilan daerah dan secara perseorangan. Sehingga kedua lembaga ini saling mengisi, mengimbangi dan menjaga.
3. Dalam bidang pengawasan, kewenangan pengawasan DPD harus mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan DPR. Kemudian hasil pengawasan tersebut tidak hanya

diserahkan kepada DPR RI tapi juga kepada pemerintah untuk ditindaklanjuti.

Keberadaan DPD tidak terlepas dari berbagai latar belakang persoalan lembaga-lembaga Negara di Indonesia. Hal tersebut tentu dimaksudkan untuk mendapatkan sistem kelembagaan politik yang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Sebagai negara kepulauan dengan komposisi etnis yang beragam, bahasa dan agama berbeda, rasanya mustahil satu kelembagaan saja akan mampu menampung seluruh perbedaan itu. Hal ini senada dengan ungkapan Ketua DPD RI periode 2004-2009, yang menyatakan gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik terutama berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada zaman yang lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, sehingga dapat membahayakan stabilitas wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur utusan daerah didalam keanggotaan MPR selama ini (sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945) dianggap tidak dapat menjawab tantangan tersebut.¹⁶

Tujuan terbentuknya Lembaga DPD ini dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam Pasal 22 D:

1. 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.
2. 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 memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan
3. Dapat melakukan pengawasan atas

¹⁵ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, 2001, hlm. 213

¹⁶ Ginandjar Kartasasmita selaku Ketua DPD RI Periode 2004-2009, Makalah yang berjudul "Bikameralisme Di Indonesia" disampaikan acara seminar sehari, Jakarta 2 Maret 2006

pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat 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 DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang.

Keberadaan DPD diperkirakan Indonesia akan menganut sistem bikameral dan memperkuat sistem parlemen ternyata dilihat dari uraian Pasal-Pasal yang mengatur fungsi, tugas dan wewenang DPD dalam Undang-Undang D 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD dan DPRD tidak demikian. Fungsi DPD, antara lain:¹⁷

1. Fungsi Legislasi

Dapat mengajukan RUU kepada DPR dan ikut membahas RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan Pusat dan Daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2. Fungsi Konsultasi

Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam hal RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama serta pemilihan anggota BPK

3. Fungsi Pengawasan

Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti terkait dengan otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pertimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, agama, pendidikan, serta menerima hasil audit keuangan negara yang dilakukan oleh BPK

4. Fungsi Anggaran

Dapat mengajukan RUU tentang perimbangan keuangan pusat serta daerah, memberikan

pertimbangan terhadap RUU APBN, melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN

Berdasarkan kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D UUD 1945 tidak dikatakan bahwa DPD mempunyai fungsi legislasi. Bagaimanapun, dalam teori perundang-undangan, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Ketimpangan fungsi legislasi menjadi semakin nyata dengan adanya penegasan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang berada di tangan DPR. Tambah lagi, Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit hanya menyebut DPR sebagai pemilik kekuasaan legislasi.

Uniknya lagi, DPD tidak jelas disebut sebagai lembaga apa. DPD bukan lembaga yudikatif, legislatif, apalagi eksekutif. DPD lebih mirip sebagai perluasan dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), karena hanya mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang, pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang (termasuk APBN, pajak, pendidikan dan agama) dan pengawasan pelaksanaan Undang-Undang itu, tanpa ikut dalam memutuskan Rancangan Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang, juga memberikan kontrol rutin atas kinerja pemerintahan daerah. Sistem ini dikenal sebagai weak bicameralism, seperti diterapkan di Inggris, Botswana dan Burkina Faso.¹⁸

Hegemoni DPR terhadap DPD, sangat berpotensi melahirkan superioritas DPR dalam negara. DPD tidak lebih dari sekedar wakil yang duduk dalam bidang legislasi. Ketiadaan fungsi legislasi bagi DPD ini, bisa dimaklumi, karena sistem bikameral Indonesia lahir sebagai karbitan yang kering, tanpa roh. Sistem perwakilan Indonesia hanya memiliki roh, jika itu lahir dari situasi, kebutuhan dan diperoleh dari dinamika Masyarakat.

Apabila dikaji lebih dalam, ada dua argumentasi mengenai kebutuhan akan bikameral yang efektif. Pertama, untuk membawa kebutuhan dan kepentingan daerah dalam tingkat nasional. DPR sendirian masih belum cukup untuk dapat melakukan peran ini. Misalnya, masih banyak Undang-Undang yang belum dapat secara maksimal mengakomodasi kepentingan daerah, yang paling terlihat Undang-Undang yang diajukan

¹⁷ Kelompok DPD di MPR RI, 2006, Bikameral Bukan Federal, artikel DPD dan Perwakilan Politik Daerah oleh M. Ichsan Loulembah, hlm.139

¹⁸ Wahyu Widodo, *Peran dan Fungsi DPD RI dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral yang Efektif Melalui Amandemen*, Jurnal Pembaharuan Hukum, 1 (2), 2014

kepada Mahkamah Konstitusi untuk uji materil yang tidak mengakomodasi kepentingan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diajukan ke Mahkamah Konstitusi oleh berbagai pihak karena muatannya tidak memperhatikan realitas daerah.

Kedua, untuk mendorong kekuatan politik penyeimbang di dalam parlemen. Persoalannya bukan pada tubuh DPR itu sendiri, tapi memang keberadaan suatu kamar lain di dalam legislatif sebagai kekuatan penyeimbang yang penting. Dengan adanya DPD yang berkedudukan setara, walau mungkin akan fokus wewenang yang berbeda, akan ada mitra DPR untuk membahas segala keputusan yang diambilnya. Dengan keputusan yang diambil oleh legislatif telah melalui pertimbangan yang lebih baik. Apalagi sifat kelembagaan disebabkan oleh asal muasal anggotanya akan menyebabkan adanya perbedaan pandangan, yang pada gilirannya keputusan lebih seksama dipertimbangkan.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3 juga tidak melibatkan DPD dalam seluruh proses pembahasan rancangan undang-undang. DPD tidak diberi kesempatan memberikan pernyataan persetujuan atau penolakan. Dalam rangka pembahasan rancangan undang-undang, DPD diberi peran sampai pembahasan tingkat pertama saja, tetapi tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3 masih memposisikan DPD secara lemah. Bahkan, dalam tata tertib DPR terlihat bahwa DPR membatasi Dalam Pembicaraan tingkat II, pengambilan keputusan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR.40 Dalam tata tertib DPD malah disebutkan bahwa DPD hanya dapat mengikuti pembahasan atas undang-undang tertentu atas undangan DPR.

Dewan Perwakilan Daerah sejatinya adalah lembaga yang paling tahu dan paham dengan kemampuan daerah dalam pengajuan pembentukan daerah otonom baru melalui pemekaran daerah dan memperjuangkan di tingkat pusat demi keberhasilan pembentukannya. Hal ini membuat Dewan Perwakilan Daerah seharusnya yang paling bertanggung jawab dalam pembentukan dan pemekaran serta peng gabungan daerah, dan mengingat tidak ada kepentingan politik dalam setiap anggotanya, yang ada hanya kepentingan kedaerahan saja.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Keberadaan DPD sebagai lembaga legislatif

belum lagi mencerminkan sistem bikameral yang selama ini didambakan oleh negara Indonesia. Hal ini terlihat dari otoritas dan fungsi DPD yang tidak seimbang dengan DPR. DPD diibaratkan hanya sebagai Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah bukan sebagai lembaga legislatif mendampingi atau sama dengan DPR. Kedudukan DPD RI dalam sistem tata negara Indonesia mempunyai kedudukan yaitu; Mengajukan undang-undang yang berkaitan Otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah dalam pemekaran daerah, pembentukan, pemekaran dan peng gabungan daerah Penegelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi daerah serta berkaitan dengan pertimbangan pusat dan daerah, dan memberi pertimbangan dalam setiap rancangan Undang-undang..

2. Kewenangan, pengawasan, dan pendanaan DPD RI dalam pemerintahan daerah bersifat saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Kewenangan DPD yang diatur dalam UUD 1945 dan UU MD3 memberi dasar hukum bagi lembaga ini untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, memberikan pertimbangan, dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang serta kebijakan yang menyangkut otonomi daerah, pembentukan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan hubungan keuangan pusat-daerah. Fungsi pengawasan ini menjadi instrumen penting untuk memastikan bahwa kebijakan pemerintah pusat sejalan dengan aspirasi dan kepentingan daerah. Seluruh pelaksanaan kewenangan dan pengawasan tersebut memerlukan pendanaan dari APBN, yang menjadi dukungan operasional bagi kegiatan legislasi, pengawasan, dan representasi daerah. Dengan demikian, pendanaan adalah penunjang, kewenangan adalah landasan, dan pengawasan adalah alat kontrol, yang bersama-sama membentuk peran DPD RI dalam menjaga keseimbangan kepentingan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia.

B. Saran

1. DPD RI harus tetap berupaya melakukan pendekatan/negosiasi politiknya kepada DPR RI maupun presiden untuk dapat memperkuat otoritas dan perannya sebagai lembaga legislatif, serta terus berupaya untuk dilakukan amandemen ke-lima UUD 1945 agar kedudukan dan sebagai lembaga perwakilan daerah.

2. Sebaiknya usulan atau pendapat yang ingin membubarkan DPD dapat diminimalisir, karena akan mempersulit upaya DPD melakukan penguatan institusional. DPD merupakan lembaga yang harus dipertahankan keberadaannya sebagai lembaga penyeimbang DPR serta fasilitator aspirasi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Kelompok DPD di MPR RI, 2006, Bikameral Bukan Federal, artikel DPD dan Perwakilan Politik Daerah oleh M. Ichsan Loulembah.
- M. Yusuf, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), Mahfud MD, Politik Hukum (Jakarta: Raja Grafindo, 2020).
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, 2001.
- Sekjen DPD RI, Sekilas Mengenal dan Memahami Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

B. Jurnal

- Ahmad Rosidi, Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Vol III Nomor 8 Agustus 2015.
- Ginandjar Kartasasmita, Jurnal Majelis: Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia, Vol.1 No. 1. (Agustus 2009).
- Ryan Muthiara Wasti, Fungsi Representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Imdonesia Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke- 47 No.4 Oktober-Desember 2017.
- Wahyu Widodo, Peran dan Fungsi DPD RI dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral yang Efektif Melalui Amandemen, Jurnal Pembaharuan Hukum, 1 (2), 2014.

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Internet

- Damang Averroes Al-Khawarizmi, “*Sistem Parlemen Bikameral*,” www.negarahukum.com.

Ginandjar Kartasasmita selaku Ketua DPD RI Periode 2004-2009, Makalah yang berjudul “Bikameralisme Di Indonesia” disampaikan acara seminar sehari, Jakarta 2 Maret 2006.