TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM MENGAJUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN[1]

Oleh :
Putri Sarah Imanuella Paransi[2]
Donald A. Rumokoy [3]
Grace M.F. Karwur [4]

ABSTRAK

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana pengaturan terkait dewan perwakilan daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang dalam sistem pemerintahan presidensil Indonesia dan untuk mengetahui bagaimana implementasi dewan perwakilan daerah dalam mengajukan rancangan undang-undang dalam sistem presidensil Indonesia. Dengan metode penelitian hukum normatif, kesimpulan yang didapat: 1. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi rakyat. Pengaturan fungsi legislasi DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 F ayat (1). Dari pengaturan dalam di atas terlihat UUD NRI 1945 tidak mengatur fungsi dan wewenang DPD secara lengkap, dimana DPD tidak mempunyai wewenang yang seimbang dengan DPR. 2. Dewan Perwakilan Daerah hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Tidak adanya sinkronisasi antara kewenangan konstitusional DPD dengan kedudukan DPD sebagai lembaga negara. Hal ini dilihat pada fungsi DPD terutama pada fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan, dimana DPD tidak memiliki *zelfstandigheid*.

Kata Kunci : *Kewenangan, DPD, Rancangan Undang-Undang*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang memiliki paham konstitusionalisme yaitu pembatasan kekuasaan. Berdasarkan ide Konstitusionalisme, semua pemegang kekuasaan harus dibatasi sehingga tidak ada satu lembaga pun memiliki kekuasaan tanpa batas.[5] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstitusionalisme diartikan sebagai suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat.

Setiap pelaksanaan pemerintahan di Negara Indonesia haruslah berdasarkan kepada kaedah-kaedah hukum yang tertuang dalam aturan-aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Aturan-aturan yang terbentuk dan dituangkan dengan tertulis disebut dengan Undang-Undang. Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembententukan Peraturan Perundang-undangan yang dimaksud dengan undang-undang yaitu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden dengan kata lain, dibentuk atas persetujuan bersama antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif.

Sebagai Negara Hukum, Indonesia yang menganut sistem pemerintahan Presidensil, dan sebagai negara hukum, untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dalam menjalankan pemerintahan, di indonesia juga mengenal adanya pembagian kekuasaan dalam melaksanakan ketatanegaraan. Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan Trias Politika seperti halnya yang tertuang dalam ajaran Montesquieu. Menurut Montesquieu dalam sistem suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi, maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakannya:

a. Kekuasaan legislatif, dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat (Parlemen)
b. Kekuasaan eksekutif, dilaksanakan oleh pemerintah (Presiden atau raja dengan bantuan Menteri-Menteri atau kebinet)
c. Kekuasaan yudikatif, dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan bawahannya).

Isi ajaran montesquieu ini adalah mengenai pemisahan kekuasaan negara (*The separation of Power*) yang lebih terkenal dengan istilah "*Trias Politika*" istilah mana diberikan oleh Immanuel kant. Keharusan pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga jenis itu adalah bertugas agar tindakan sewenang-wenang dari raja dapat dihindarkan.[6]

Lembaga legisalatif di Indonesia di tingkat pusat terbagi dalam dua lembaga, yaitu Dewan

---

[1] Artikel Skripsi
[2] Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010104
[3] Fakultas Hukum Unsrat, Guru Besar Ilmu Hukum
[4] Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

[5] Elydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi,* Yogyakarta: Total Media, 2010 Hlm.13.
[6] C.S.T Kansil, *"Hukum Tata Negara di Indonesia Untuk Perguruan Tinggi"*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007, Hlm.110.

Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daterah (DPD) yang menyatu dalam satu lembaga yaitu Musyawarah Perwakilan Rakyat (MPR). Adanya pembagian dua lembaga di MPR ini sering disebut dengan istilah Bikameral. Pengertian Bikameral adalah sistem pemerintahan yang terdiri dari dua kamar yang memiliki fungsi masing- masing, hal tersebut diatur di dalam Undang–undang Dasar 1945 yang menjadi Konstitusi di Indonesia. Negara Indonesia dalam menjalankan sistem pemerintahannya memiliki sebuah konstitusi yang dikenal dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).[7]

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia adalah sebuah lembaga perwakilan daerah lahir dengan pondasi hukum yang kuat melalui amandemen yang ketiga UUD 1945, dengan nama urusan golongan dan utusan daerah, kemudian amandemen ke-Empat UUD 1945 Pasal 2 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Hadirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22 C dan 22 D

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut dipilih dalam Pemilihan Umum (PEMILU) yang dilaksanakan 5 (lima) Tahun sekali. Anggota yang terpilih akan duduk di lembaga tersebut dan menjalan tugas dan fungsinya berdasarkan aturan yang berlaku. Mengenai tugas dan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki tugas dan fungsi masing-masing yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Hukum dan lembaga dewan perwakilan daerah berdasarkan perubahan ketiga uud 1945 telah merubah sistem perwakilan indonesia dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Karna kedua kamar tersebut tidak memiliki kekuasaan yang berimbang, sehingga dikatakan sistem soft bikameral, menyangkut sistem parlemen tersebut ada dua alasan fundamental dalam pembentukan nya:

Pertama: penciptaan mekanisme *check and balance* dalam parlemen, guna menghindari kesewenangan dari salah satu lembaga negara, penyalahgunaan lembaga tertentu oleh orang-perseorangan, dan monopoli dalam pembentukan suatu undang-undang

Kedua: meningkatkan derajat keterwakilan, terutaman dalam konteks distribusi yang tak merata antar wilayah dan tajamnya pembilahan sosial dalam masyarakat seperti yang dialami indonesia. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan parlemen indonesia berdaarkan perubahan uud 1945 berkembang dari antara prinsip parlemen dan pembagian kekuasaan (*distribusi power*) ke prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *check and balance*.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Tentang Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) juga terdapat tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut:[8]

a. Mengajukan 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 daerahkepada DPR;
b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden 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,

[7] Winarno Narmoatmojo, *Pancasila dan UUD 1945,* Yogyakarta: Ombak, 2014, Hlm.111

[8] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 pasal 249

pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang- undang yang berkaitan dengan APBN;
h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
i. Menyusun 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 dan fungsinya, terdapat beberapa perbedaan antara kedua lembaga yang ini, walaupun kedua lembaga ini sama-sama menjadi lembaga legislatif di Indonesia. Adanya perbedaan tugas dan kewenangan ini, membuat adanya perbandingan antara kedua lembaga tersebut, yang mana adanya lembaga yang memiliki kewenangan lebih besar dari lembaga lainnya, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tugas dan kewenangan yang lebih besar dari pada Dewan Perwakilan Daerah, sehingga politik bikameral di Indonesia menjadi *Soft Bikameral*, karena adanya lembaga yang mempunyai kewenangan lebih tinggi dibanding lembaga lainnya walaupun kedua lembaga tersebut sama-sama sebagai lembaga legislatif di Indonesia.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Pengajuan Rancangan Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945?
2. Bagaimana Penerapan dan Pelaksanaan Pengajuan Rancangan Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku?

C. Metode Penulisan

Metode penelitian yang digunakan yaitu metode yuridis normatif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pengajuan Rancangan Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Daerah Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam struktur parlemen indonesia merupakan badan Legislatif yang dipilih langsung oleh masyarakat di Republik Indonesia. Meskipun kedudukan salah satu lembaga negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-anggotanya dipilih langsung melalui pemilu ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik dan proses perekrutannya yang demokratis. Selanjutnya DPD dalam struktural ketatanegaraan Indonesia diatur didalam UUD 1945 pada pasal 22C sebagai berikut:[9]

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
2. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah selutuh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu 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.

Selanjutnya tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah tidaklah sama dengan tugas serta wewenang dari Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana diatur dalam pasal 22D, sebagai berikut:[10]

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakian Rakyat rancangan undang-undang yang berlaitan dengan otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serata berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan perimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan,

[9] Pasal 22 C Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945
[10] Pasal 22 D Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

pemekaran, dan pengelolaan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggran dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampikan 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 dan undang-undang.

Menurut UUD pasal 20 Ayat 1 "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang". Maka, Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat ikut menetapkan undang-undang sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat. Jika dipetakan maka kewenangan-kewenangan DPD sebagaimana tercantum pada pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) hanya terbatas dalam masalah-masalah sebagai berikut:

- Dapat mengajukan rancangan Undang-undang Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan RUU (tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan) dalam bidang-bidang tertentu yaitu: Otonomi Daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan pusat dan daerah.
- Ikut membahas rancangan UU Tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan, Dewan Perwakilan Daerah boleh ikut membahas RUU dalam bidang otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya pertimbangan pusat dan daerah.
- Memberi pertimbangan DPD diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan atau RUU yang berkaitan dengan rancangan APBD, pajak, pendidikan, dan agama serta memberikan pertimbangan (di luar RUU) dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).
- Dapat melakukan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah juga dapat melakukan pengawasan dalam pelaksanaan bidang-bidang Otonomi Daerah, hubungan pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi. Pertimbangan pusat dan daerah, APBD, pajak, pendidikan, dan agama.

Kewenangan yang sangat terbatas itu dan dapat dikatakan menyebabkan Dewan Perwakilan Daerah hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatar belakangi pelaksanaan amandemen. Seperti diketahui ketika gagasan amandemen ini muncul secara kuat muncul pula penentangan dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua arus ekstrem yang berhadapan ketika itu. Pertama arus yang menghendaki perubahan UUD 1945 karena ia selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. Kedua harus yang menghendaki agar undang-undang 1945 dipertahankan sebagai adanya karena merupakan hasil karya para pendiri negara yang sudah sangat baik.

Tolak tarik antara kedua ekstrem itu akhirnya melahirkan kompromi berupa kesepakatan dasar yang menyebabkan amandemen tak dapat dilakukan secara leluasa untuk dapat disesuaikan dengan ilmu konstitusi. Kesepakatan tersebut memuat lima hal. Pertama tidak mengubah pembukaaan undang-undang dasar 1945 kedua, tetap mempertahankan negara kesatuan Republik Indonesia, ketika mempertegas sistem presidensial, keempat penjelasan undang-undang 1945 yang berisi hal-hal yang bersifat normatif akan dimasukkan di dalam pasal-pasal dan kelima, perubahan dilakukan dengan cara adendum.

Butir kesepakatan dasar yang kelima itulah yang kemudian secara langsung menyebabkan DPD dibentuk sebagai lembaga negara, tetapi dengan fungsi yang hampir tidak berarti.dengan perubahan secara adendum maka undang-undang 1945 yang asli tetap menjadi landasan yang utama sehingga perubahan-perubahannya dilakukan melalui penyisiran di atas setiap pasal yang mana kala ada yang harus diubah atau diganti maka perubahannya dijadikan lampiran atas undang-undang yang asli dengan cara demikian, ketika mengamademen pasal tentang MPR ditetapkanlah bahwa MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang seolah-olah menanpung gagasan bikameral (padahal MPR tidak diberi fungsi legislasi), tetapi ketika mengamandemen pasal-pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang tanpa bersama DPD. Itulah sebabnya DPD kemudian hanya menjadi pelengkap penyerta di antara lembaga negara yang ada. Selain dengan fungsi-fungsinya yang tak dapat menentukan undang-undang dan kebijakan negara lainnya.

Ditentukan juga jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga anggota DPR. Bahkan

kelemahan Dewan Perwakilan Daerah menjadi semakin tampak ketika kewenangannya untuk ikut membahas RUU tertentu oleh undang undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD dikurangi lagi sehingga DPD hanya boleh ikut membahas pada tahap awal pembicaraan tingkat 1 saja. Pasal 43 ayat (2) undang-undang no. 22 tahun 2003 tentang susunan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menggariskan bahwa DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan tingkat 1 sesuai peraturan tata tertib DPR. Dengan fungsi dan wewenang yang seperti itu maka sebernarnya DPD dapt dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti. Peran perannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya insidental bersama undang-undang 1945 yang terjadinya perubahan atas undang-undang dan terjadinya impeachment Presiden/Wapres yang proses sampai ke MPR.

Berdasarkan penegasan dalam pasal 22D, pasal 22E dan pasal 22F terlihat bahwa undang-undang 1945 tidak mengatur secara komprenhesif tentang DPD, pengaturan DPD sangat sumir. DPD tidak mempunyai kekuasaan apapun,. DPD hanya memberikan masukkan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, karena itu keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.

Selama ini diphami bahwa kedudukan dua kamar itu di bidang legilatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut strong becameralism, akan tetapi dalam pengaturan undang-undang 1945 pasca perubahan keempat, struktur yang dianut tidak dapat sebagai “strong becameralisme (yang berarti kedudukan keduanya tidak sama kuatnya) bahkan juga tidak dapat disebut sebagai *soft becameralism* sekalipun.

Undang-undang 1945 tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Selain itu tidak diatur bagaimana membahas rancangan undang-undang dari DPD, dan lain-lain. Seharusnya aturan-aturan yang menyangkut mekanisme hak-hak ynag melekat pada DPD dan anggota DPD, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR. Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD justru diatur dalam undang-undang no 22 tahun 2003.

Dalam pasal 42 ditegaskan DPD dapat mengajukan kepada DPR 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu DPR juga dapat mengundang DPD untuk membahas hal tersebut sesuai tata tertib DPR. Pembahasan RUU dilakukan sebelum DPR membahas RUU tersebut dengan pemerintah.

Pengajuan 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, seta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.

a) Ikut dalam 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.
b) Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancagan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
c) Pengawasan dan 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 APBD, pajak, pendidikan dan agama. Selanjutnya DPD menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Jelas bahwa kerterkaitan masing-masing lembaga daerah bertujuan untuk mewujudkan kepentingan daerah dan merevitalisasi kekayaan sumber daya alam dengan tidak mengabaikan kerarifan loka yang ada di daerah. Hal ini dengan cara memperdaya masyarakat sesuai dengan kondisi,41 dan kemampuan untuk mengelola kekayaan alam yang dimiliki dan secara ototmatis dapat menciptakan masyarakat adil dan makmur.

B. Penerapan dan Pelaksanaan Pengajuan Rancangan Undang-Undang Oleh Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku

Masih dalam bangun negara kesatuan, Konstitusi Jepang (1946) mengatur bahwa Diet (Parlemen) berwatak bikameral dengan susunan lembaga *House of Representative atau Sanguin dan House of Councillors atau Sangiin* (Pasal 42). Kedua kamar dipilih langsung. Dalam proses legislasi, *House of Councillors* berperan penting karena suatu undang-undang harus memperoleh persetujuan kedua house. Selanjutnya, *House of Councillors* dapat menunda APBN dalam 30 hari dan menunda RUU biasa selama 60 hari. Jika hal ini terjadi, dibuat komisi gabungan atau mengabaikan keberatan *House of Councillors* dengan syarat dukungan DPR dua pertiga yang hadir.

Urgensi dan kelebihan parlemen bikameral menurut *National Democratic Institute for International Affairs* dalam papernya dengan menyatakan bahwa:

Advantages of bicameral legislatures include their capacity to:[11]

1. *formally represent diverse constituencies (e.g., state, region, ethnicity or class)*;
2. *facilitate a deliberative approach to legislation;*
3. *hinder the passage of flawed or reckless legislation; and*
4. *provide enhanced oversight or control of the executive branch*

Kehadiran DPD, meski tidak ditentukan dalam konstitusi secara tegas tentang sistem parlemen yang dianut, akan tetapi secara teoritis dari praktik yang dijalankan mengakibatkan sistem keparlemenan mengarah kepada sistem keparlemenan dua kamar (bikameral), meskipun kemudian soft bikameral, sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshidiqie.[12]

Dewan Perwakilan Daerah bukanlah lembaga legislatif yang berdiri sendiri. Karena fungsinya yang jauh lebih lemah itulah maka sejauh mengenai wacana bikameralisme, dapat dikatakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut sistem bikameralisme yang sederhana atau lemah (*soft bikameralsme*) bukan bikameralisme yang kuat (*Strong Bikameralisme*)

Parlemen bikameral memiliki konsep utama sistem politik modern adalah adanya mekanisme saling kontrol dan mengimbangi antar lembaga negara serta pembatasan kekuasaan terhadap lembaga negara agar tidak melahirkan tirani terhadap lembaga negara lainnya dan berimplikasi terhadap rakyatnya. Prinsip ini sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dengan mendorong konstitusi untuk mengatur dan menyeimbangkan lembaga - lembaga negara sesuai dengan fungsinya.

Demokrasi modern mengajarkan bahwa sarana agregasi dan artikulasi paling tepat direpresentasikan melalui lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, kedudukan lembaga perwakilan ini sangat signifikan dalam sistem politik karena lembaga inilah yang mempunyai legitimasi dan hubungan dengan konstituennya. Masalahnya ialah dalam konteks keparlemenan Indonesia, wewenang lengkap parlemen hanya diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, bukan kepada Dewan Perwakilan Daerah. Dengan kata lain, dalam tinjauan fungsional, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah seakan sama artinya dengan ketidakberdayaannya sendiri.

Hal tersebut menurut penulis, bahwa yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 adalah soft bicameral sebagaimana statement kebanyakan yuris hukum tata Negara. Menurut penulis, UUD NRI Tahun 1945 justru tidak menganut bikameral. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan ayat (5), Pasal 22 D Ayat (1) sampai dengan Ayat (3), Pasal 11 Ayat (1) dan (2).

Di Indonesia, keberadaan DPD dapat dikatakan merupakan pertemuan dari dua gagasan, yaitu demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjaganya integrasi nasional. Pendapat ini juga dikemukakan Oleh Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan yang menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu; pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. Kedua, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.[13]

---

[11] *National Democratic Institute for International Affairs. One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature, Paper Legislative Research Series. National Democratic Institute for International Affairs*. Hlm. 2.

[12] Diakses dari: Lihat, Riris Katharina, "Harmonisasi hubungan DPR dan DPD", Koran suara Karya, http://www.parlemen.net/site/idetails.php?guid+bad33b05e44bd88bf518bf51b0463f7cff9245&docid=tpakar.

[13] Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. Perihal Dewan Perwakilan Daerah Dalam Perspektif Ketatanegaraan. Dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.). 2003. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem

Pertemuan dua latar belakang tersebut dapat digambarkan dalam bentuk bagan berikut ini:

Kedua latar belakang tersebut dapat dilihat dengan jelas dari proses pembahasan Perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat.

Jimly Asshiddiqie, dalam makalahnya yang disampaikan dalam Seminar tentang Bikameralisme di Medan tanggal 12 Juni 2001, mengemukakan konsep DPD sebagai berikut:[14]

a. Adanya gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: "Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah".
b. Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan "the winner takes all". Sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*political institutional building*).
c. Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya diberikan kepada DPR saja.
d. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (impeachment), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.
e. Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan pada DPD, karena DPD lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan yang dibuat pemerintah.
f. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun dapat ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah.
g. DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang undang. Yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan DPD. Berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang tersebut asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD menjadi satu dengan satu Badan Legislasi yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar.
h. Jika Presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif datang dari DPR atau DPD, maka lembaga yang mendaftarkan RUU terlebih dahulu yang membahasnya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme checks and balances diantara kedua kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.
i. Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang membahasnya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus diatas 2/3 x 2/3 jumlah anggota (overwrite). J. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi di veto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara 2/3 x 2/3. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.

Ketatanegaraan Republik Indonesia. Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP. Jakarta. Hlm. 32

[14] Jimly Asshiddiqie, "Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar". Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan, 12 Juni 2001.

Proses perumusan DPD memang dipenuhi oleh terjadinya tarik menarik antara berbagai gagasan. Rumusan-rumusan yang tercapai dapat dikatakan sebagai "kompromi setengah hati" antara *bikameralisme* dan *unikameralisme*.

Pembatasan kewenangan DPD merupakan hasil kompromi dari beberapa pendapat, mulai dari yang menginginkan strong bicameralism hingga yang tidak menyetujui adanya DPD. Wewenang DPD tersebut diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. DPD memiliki tiga fungsi tetapi terbatas bersifat konsultatif dan subordinat terhadap fungsi yang sama yang dilakukan oleh DPR. Semua fungsi yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR.

Fungsi-fungsi DPD dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Fungsi Legislasi
   a. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
   b. Ikut membahas pada tingkat I atas 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 alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
   c. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama
2. Fungsi Pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, berdasarkan laporan yang diterima dari BPK, aspirasi dan pengaduan masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, dan temuan monitoring di lapangan. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti
3. Fungsi Nominasi, memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang dilakukan oleh DPR.

Di Indonesia, menurut penulis, justru tidak terjadi praktik yang lazim sekaligus mempraktikkan parlemen bikameral. Hal ini, dapat dikaji pada norma dalam UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan pada pasal Pasal 22 D yang mengatur sebagai berikut:

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
(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.

Berdasarkan dari norma tersebut, menurut penulis, DPD tidak memiliki fungsi dan kewenangan legislasi, pengawasan dan pertimbangan secara penuh. Argumentasi penulis, bahwa fungsi legislasi, pengawasan, dan pertimbangan yang dimiliki dan dilakukan oleh DPD dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya, misalnya dalam fungsi legislasi, DPD tidak memiliki wewenang ikut memutuskan atau persetujuan terkait dengan RUU mengenai daerah dengan DPR dan Presiden.

Terkait dengan fungsi pengawasan dan pertimbangan DPD jika dikaji secara filosofis,

sesungguhnya tidak memiliki fungsi pengawasan dan pertimbangan dalam arti yang sesungguhnya. Argumentasinya, produk DPD dalam hal ini hasil pengawasan dan hasil pertimbangan justru menjadi produk DPR dalam arti sesungguhnya, karena hasil pengawasan DPD disampaikan dan ditindaklanjuti oleh DPR.

Kausalitas dari lahirnya praktik tersebut, yang mendasari yakni UU MD3 sebagaimana yang diatur berdasarkan Pasal 249 sebagai berikut:[15]

a. 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;
b. 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;
c. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
d. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

Berdasarkan pengaturan kewenangan formal DPR dan DPD dalam UUD NRI Tahun 1945, pada dasarnya dapat dibuat mekanisme dan metode pembentukan UU yang tidak membatasi kewenangan DPD sebagaimana yang diatur dalam UU dan Tata Tertib. DPR tidak perlu khawatir DPD akan menyebabkan kebuntuan dalam pembentukan UU sehingga melakukan pembatasan dalam UU dan Tata Tertib. RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah harus dibahas bersama antara DPR dan DPD, termasuk RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, sehingga dalam pembentukan UU, klasifikasi RUU dibagi atas RUU yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas dan RUU yang bukan merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas. Walaupun mekanisme hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU dilaksanakan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, tidak akan terjadi kebuntuan. Mekanisme di DPR dan DPD dalam pembentukan UU dapat diatur sebagai berikut:

1. RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD untuk ikut membahas:
   (a) RUU Usulan DPD disampaikan kepada DPR, RUU Usulan DPR disampaikan kepada DPD, dan RUU Usulan Presiden disampaikan kepada DPR dan DPD.
   (b) Komisi atau Badan Legislasi DPR mengundang alat kelengkapan DPD untuk membahas RUU tersebut, dengan jumlah seimbang antara anggota DPR dan DPD (*conference committee*). Hasil pembahasan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR.
   (c) Jika Rapat Paripurna DPR menolak maka disampaikan pemberitahuan kepada Pimpinan DPD, akan tetapi jika Rapat Paripurana DPR menyetujui maka RUU disampaikan kepada Pimpinan DPD dan Presiden untuk pembahasan lebih lanjut.
   (d) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU yang telah dibahas oleh DPD dan DPR, dan pada tingkat I pembicaraan, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan.
   (e) DPR membahas bersama-sama dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama.
2. RUU yang tidak berkaitan dengan kewenangan DPD untuk ikut membahas:
   (a) RUU yang berasal dari Presiden
      (i) RUU disampaikan kepada Pimpinan DPR.
      (ii) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU untuk mencapai persetujuan.
   (b) RUU yang berasal dari DPR
      (i) RUU disusun dan disetujui oleh DPR.
      (ii) RUU disampaikan kepada Presiden.
      (iii) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU untuk mendapat persetujuan bersama.

Proses pengesahan RUU di masa mendatang adalah bahwa RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD diajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Presiden harus membuat Keputusan apakah menolak atau menyetujui RUU yang diusulkan (hak veto). Jika Presiden menolak maka penolakan Presiden dapat

[15] Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

diabaikan oleh DPR dengan persetujuan 2/3 suara anggota DPR dan DPD. Mekanismenya adalah bahwa RUU yang ditolak Presiden diserahkan terlebih dahulu kepada Kamar yang mengusulkan, dan setelah dipertimbangkan Kamar tersebut tetap menyetujui RUU tersebut dengan 2/3 suara anggotanya, maka RUU tersebut disampaikan ke kamar berikutnya yang harus menyetujuinya dengan 2/3 suara anggotanya.

Kewenangan Presiden dalam pembentukan UU seharusnya hanya dalam hal mengusulkan RUU dan hak veto. Dalam penelitian ini diketahui bahwa tidak ada satu pun dari negara-negara yang dibahas yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial yang mengatur dalam UUD-nya bahwa RUU dibahas oleh parlemen dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Model parlemen bikameral di berbagai negara, tidak dapat dikualifikasi dan dikorelasikan dengan penganut sistem pemerintahan presidensial maupun sistem parlementer. Hal tersebut dalam penelitian penulis, menemukan bahwa sistem bikameral di berbagai negara yang penulis teliti tidak ada demarkasi dan dideterminasikan bentuk negara kesatuan dan federal sebagaimana beberapa pendapat para yuris hukum tata negara. Menurut penelitian penulis, bahkan sistem pemerintahan yakni parlementer maupun sistem pemerintahan presidensial, juga tidak dapat mendemarkasikan dan mendeterminasikan negara yang harus menganut parlemen bikameral.

Pasal 22 D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
(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.

Berdasarkan pada norma tersebut diatas, wewenang DPD, baik dari sisi hukum dan politik justru DPD sebagai institusionalisasi sub ordinasi dari DPR. Praktik tersebut jika dibandingkan lebih lanjut dalam fungsi legislasi di berbagai negara sesuatu yang tidak lazim sebagaimana yang mempraktikkan sistem parlemen bikameral. Baik pada sistem parlementer maupun yang menganut sistem pemerintahan presidensial.

Menurut penulis, bahwa sistem parlemen bikameral tidak dilimitasi atau didemarkasi oleh sistem pemerintahan, argumentasi penulis, bahwa secara subtansi, fungsi parlemen adalah fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan. Hal tersebut, merupakan konsekuensi logis dari konsep konstitusionalisme dan checks and balances dalam bernegara dan kedudukan parlemen sebagai penampung aspirasi dan gagasan rakyat terkait dengan pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi rakyat. Fungsi legislasi DPR diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Sedangkan pengaturan fungsi legislasi DPD diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23 E ayat (2) dan Pasal 23 F ayat (1). Dari pengaturan dalam di atas terlihat UUD NRI 1945 tidak mengatur fungsi dan wewenang DPD secara lengkap, dimana DPD tidak mempunyai wewenang yang seimbang dengan DPR.
2. Dewan Perwakilan Daerah hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Tidak adanya sinkronisasi antara kewenangan konstitusional DPD dengan kedudukan DPD sebagai lembaga negara. Hal

ini dilihat pada fungsi DPD terutama pada fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan, dimana DPD tidak memiliki *zelfstandigheid*. Dalam fungsi legislasi terutama dalam bidang tugas mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang, dan memberi pertimbangan kepada DPR, DPD tidak bertindak sebagai pembentuk undang-undang, tetapi hanya sebagai lembaga yang mengajukan rancangan undang undang. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami jika kedudukan ke dua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, sifat bikameralismenya disebut *'strong bicameralism'*, tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralism'*. Dalam pengaturan UUD NRI 1945 pasca Perubahan Keempat, struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai 'strong bicameralism', tetapi juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*'.

B. Saran

1. Model ideal pengaturan fungsi dan wewenang DPD perspektif ius constituendum adalah model bikameral murni. Argumentasinya adalah tercerminnya mekanisme yang memadukan prinsip keterwakilan rakyat yang mewujud dalam lembaga DPR, dan unsur representasi wilayah atau daerah yang mewujud dalam lembaga DPD. Model ideal pengaturan fungsi dan wewenang DPD dari perspektif ius constituendum adalah pentingnya ketentuan hukum konstitusi mengatur keterlibatan DPD dalam mengusulkan, membahas dan mengambil keputusan pada pembentukan undang-undang desentralisasi asimetris berdasarkan indikator sosial, budaya, adat dan indikator pembangunan ekonomi.
2. Perlu adanya amandemen terhadap Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 22D UUD 1945 berkaitan penegasan sistem perwakilan di Indonesia sebagai "strong bicameral" atau "soft bicameral" dengan adanya DPD yang merupakan Lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Amandemen terhadap Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 22D UUD 1945, akan berdampak pada penegasan bahwa kewenangan konstitusional DPD sebagai lembaga negara perwakilan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Elydar Chaidir dan Sudi Fahmi, Hukum Perbandingan Konstitusi, Yogyakarta: Total Media, 2010

Herry Priyono, Dkk, "*Kratos Minus Demos Demokrasi Indonesia catatan Dari Bawah*", Jakarta:Perhimpunan Bantuan Hukum & Advokasi Rakyat Sumatera Utara, 2012

Donald A Rumokoy, "*Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia"*Jakarta, Cetakan Pertama Media Prima Perkasa, 2011.

Diane Revitch, "*Demokrasi Klasik & Modern*",Jakarta:yayasan Obor Indonesia,2005

Nany Suryawati. 2020. "*Pematangan Demokrasi Melalui Transformasi Demokrasi."* Surabaya. Cendika Surabaya, 2020

C.S.T Kansil, *"Hukum Tata Negara di Indonesia Untuk Perguruan Tinggi"*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007

Winarno Narmoatmojo, *Pancasila dan UUD 1945,* Yogyakarta: Ombak, 2014

DR.H.Abu Samah,MH, *"Hukum Dan Lembaga Negara"*, Pekanbaru, Suska Press, 2019

Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif*" Jakarta: Rajawali Press, 2013

Utrecht, "*Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*", Ichtiar, Jakarta, 1962

Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, "*Penelitian Hukum Normatif"*, Suatu Tinjauan Singkat Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum"*, Revisi Jakarta: Prenada Media Group, 2019

Jimly Assidiqie, "*Gagasan Negara Hukum Indonesia*", Makalah Hukum, 2017

Majda El. Muhtaj, "*Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*", Jakarta :Kencana, 2005

Ni"matul Huda, "*Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*", Yogyakarta : UII Press, 2005

Achmad Irwan Hamzani, "*Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*", Yustisia, Edisi 90 Desember 2014

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Jakarta: Prenada Media Group, 2010

M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 2016

Kacung Marjan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde baru,* Jakarta: Pranada Media Group, 2010

Ni‟matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta:Raja Grapindo Persada, 2007

Soehino, "*Ilmu negara*", Liberty, Yogyakarta, 1996

Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 ayat (3) Undan-Undang Dasar 1945.

Pasal 22 C Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Pasal 22 D ayat (1,2,3) Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 249 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3

Pasal 182 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Jurnal dan Makalah

Zulkarnain Ridwlan, "*Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachwachterstaat*", Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012

Dayanto Dan Asma Karim, *Efektifitas Fungsi Parlemen Dewan Perwakilan DaerahDalam Mewakili Aspirasi Masyarakat Daerah Maluku*, Jurnal Tahkim Vol.X No.1 Juni 2014

Arinda Puspita Sari, dkk, "*Analisis Masalah Kependudukan di Indonesia*", Jurnal of Economy Education, Volume 2, Nomor 1, 2023

Internet dan Web

Di Akses Dari : https://www.gramedia.com "*Pengertian Demokrasi : Sejarah, Ciri, Tujuan, Macam dan Prinsip*", Pada 15 Mei 2025, Pukul 19:05 Wita.

Artikel/Seminar

National Democratic Institute for International Affairs. One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature, Paper Legislative Research Series. National Democratic Institute for International Affairs.

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

Jimly Asshiddiqie, "Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar". Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan, 12 Juni 2001.