

DEWAN PERWAKILAN DAERAH LEMBAGA LEGISLATIF TANPA LEGISLASI

Anwar Jasir

Badega Lingkungan DLH Kab Bandung
Email : anwarjasir@gmail.com

ABSTRACT

The purpose of writing this article is to explain the authority of the Regional Representative Council as one of the people's representatives in the People's Consultative Assembly, where the Regional Representative Council has the authority to propose but don't have the legislative authority. The analytical method used in discussing the focus of this study uses a qualitative approach. Important findings from this study indicate that since the birth of the Regional Representative Council as part of the People's Consultative Assembly only has the authority to propose it, but don't have the authority to follow the next line to determine. The purpose of this study is the importance of the authority of the Regional Representative Council to have the authority until the enactment of a law. Because the Regional Representative Council is a representative of the people from the regions, which of course in the process of legislating will bring many interests in the region. From this, we must said if The Regional Representative Council is only as the second institution in parliament, cannot participate in ratifying, rejecting and postponing the Draft Law (RUU) agreed upon by the House of Representatives and the President. This is the same as the Regional Representatives Council which does not have legislation which certainly cannot bring importance to the needs of the regions represented.

Keywords: Authority, Legislation, Regional Representative Council

ABSTRAK

Tujuan dari penulisan artikel ini ialah untuk menerangkan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat di Majelis Permusyawaratan Rakyat, dimana Dewan Perwakilan Daerah memiliki kewenangan untuk mengusulkan namun tidak memiliki kewenangan legislasi. Metode analisis yang digunakan untuk membahas fokus penelitian ini ialah menggunakan pendekatan kualitatif. Temuan penting dari penelitian ini menunjukkan bahwa semenjak lahirnya Dewan Perwakilan Daerah sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya memiliki kewenangan untuk mengusulkan saja, namun tidak memiliki kewenangan untuk mengikuti alur berikutnya hingga menetapkan. Tujuan dari penelitian ini ialah pentingnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah untuk memiliki kewenangan hingga ditetapkannya suatu perundang-undangan. Karena Dewan Perwakilan Daerah merupakan representatif masyarakat dari daerah-daerah yang tentunya dalam proses pembentukan perundang-undangan akan membawa banyak kepentingan di daerah. Dari sinilah bisa dikatakan kalau Dewan Perwakilan Daerah hanyalah sebagai lembaga kedua di parlemen, tidak bisa ikut mengesahkan, menolak dan menunda dari Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disepakati Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Ini sama saja dengan Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki legislasi yang tentunya tidak dapat membawa kepentingan atas keperluan dari daerah yang diwakilkan.

Kata Kunci: Dewan Perwakilan Daerah; Kewenangan; Legislasi

PENDAHULUAN

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya dalam bagian Pembukaan telah diamanatkan bahwasanya Negara Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan

* Copyright (c) 2020 **Anwar Jasir**

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

Diterima: 7 Februari 2020; Direvisi: 23 April 2020; Disetujui: 26 April 2020

rakyat dimana pelaksanaannya memakai prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Untuk melaksanakan hal itu perlu dibentuk lembaga-lembaga legislatif sebagai lembaga yang mewakili suara masyarakat yang dapat menjelaskan nilai-nilai demokrasi serta dapat mendengar, menyerap serta mewujudkan apa yang menjadi keinginan masyarakat termasuk kepentingan-kepentingan daerah sama halnya dengan keinginan dalam berkehidupan berbangsa dan bernegara (Oktaviany, 2017).

Tahun 1998 menjadi awal reformasi Indonesia dimana salah-satunya berhubungan dengan lembaga-lembaga perwakilan di Indonesia. Dimana diantaranya mencakup amandemen penting yaitu pada tahun 2001 dengan adanya amandemen pada pasal 2 ayat (1) mengenai lembaga legislatif, dimana pasal tersebut menerangkan bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu) yang tata aturannya diatur dalam UU Pemilu.

“Jika dipandang ke masa lalu, setidaknya terdapat empat gagasan penting dan mendasar yang berkaitan dengan proses amandemen diatas, yaitu pertama, prinsip pemisah kekuasaan (*separation of power*) dengan berbagai implikasinya sebagai pengganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Kedua, diberlakukannya kebijakan nasional yang berkaitan dengan diselenggarakannya otonomi daerah yang seluas mungkin. Ketiga, ide pemilihan presiden dengan cara langsung dan keempat, gagasan dibuatnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Asshiddiqie, 2005).”

“Hal ini juga seiring dengan keinginan demokrasi agar memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, maka lahirlah DPD, hal ini agar memperluas sekaligus juga meningkatkan keinginan dan kapasitas partisipasi dari daerah kepada kehidupan nasional; serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karenanya dalam rangka perubahan itu MPR RI menetapkan DPD lewat amandemen ketiga UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Zainul Arifin dan Yuniail Laily, 2019).”

Lahirnya DPD ini membuat ide serta gagasan ketatanegaraan di Indonesia semakin berwarna semenjak masuk era reformasi. Dengan adanya amandemen tersebut banyak pengamat mengatakan bahwa sistem yang dianut Indonesia ialah sistem bikameral dengan parlemnter. Sistem tersebut lahir dari adanya dua kamar berupa DPR dan DPD dalam ruang lingkup Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Hal tersebut banyak menimbulkan banyak persepsi dengan mengatakan bahwa DPR dan DPD ini ialah suatu sistem yang disebut bikameral. Meskipun tiada penjelasan sama sekali dalam konstitusi kita bahwa sistem yang digunakan ialah sistem bikameral. Selaras dengan UUD 1945 yang juga memecah lembaga tinggi negara menjadi MPR, DPR, DPD, Presiden, MK, MA dan BPK. Namun secara kejelasan tidaklah dijelaskan kalau lembaga DPR ialah sebagai *the lower house* dan DPD adalah sebagai *the upper house*.

Jika memandang terdapat dua kamar dalam lembaga MPR maka bisa disebut bikameral, karena beda dengan monokameral atau trikameral. DPD merupakan *the upper chamber*, sementara DPR ialah *the lower chamber*. Namun penamaan ini bisa menimbulkan pandangan yang menyatakan adanya pembatasan dan pengebirian hak DPD sebagai lembaga legislatif kedua. Ini sama halnya dengan di beberapa negara yang menggunakan sistem bikameral yang kurang kuat, *upper chamber* hanya mempunyai kekuasaan konsultatif, contohnya di Inggris. *The House of Commons* melakukan kekuasaan legislatif yang superior, dengan menyisihkan *The House of Lords*.

Mulai dari situlah lembaga DPD menjadi pembicaraan yang sering diperdebatkan pada ruang lingkup akademis pada khususnya dan di ruang lingkup publik secara globalnya. Perdebatan itu mayoritas terjadi pada kedudukan serta kewenangan DPD, sampai dimana DPD yang lahir menjadi lembaga baru dalam parlemen mampu berkontribusi secara aktif dalam memperjuangkan usulan-usulan yang mereka bawa atas kepentingan daerah ditataran pusat serta sejauhmana kewenangannya dalam proses

mengambil keputusan tentang legislasi. Terdapat berbagai keinginan khususnya dari mereka daerah-daerah yang sejak lama tertinggal dihadapan kepentingan pusat saat lembaga DPD dibentuk.

METODOLOGI PENELITIAN

Metodologi yang digunakan ialah dengan metode kualitatif yang mana metode ini berlandaskan pada postpositivisme, yang mana kunci instrumen dalam penelitian ini adalah penelitiannya sendiri. Data dikumpulkan secara triangulasi atau gabungan, menggunakan analisis induktif serta hasilnya lebih menekankan makna daripada generalisasi (Sugiyono, 2008).

Adapun teknik atau pendekatan yang dilakukan ialah dengan cara Teknik Pengumpulan Data dengan Dokumen, dimana disini penulis mengumpulkan Undang-undang, Buku Literasi dan Jurnal Ilmiah sebagai bahan data untuk memudahkan penulis dalam melakukan analisis.

“Sementara tipe penelitian yang diterapkan ialah penelitian hukum normatif atau istilah lainnya *normative legal research* dengan berbagai pendekatan, yaitu pendekatan melalui aturan-aturan hukum atau perundangan, pendekatan konseptual dengan teori-teori, pendekatan sejarah dan pendekatan perbandingan. Penelitian hukum normatif ini sendiri adalah penelitian hukum yang dipengaruhi oleh doktrin hukum murni dan positivism. Pada umumnya, penelitian ini acap kali disebut dengan penelitian kepustakaan atau *library research*, hal ini disebabkan secara mayoritas bahan-bahan yang dijadikan alat penelitian ialah berupa dokumen (Sonata, 2008).”

HASIL DAN PEMBAHASAN

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selalu menempel kepada diri anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lalu seperti apa sesungguhnya hubungan diantara lembaga-lembaga tersebut, dan masih sejalanakah jika dianggap kalau parlemen kita menggunakan sistem dua kamar atau *bikameral*, ataukah memang sistem satu kamar atau monokameral dan bisa saja muncul sistem lainnya yakni sistem tiga kamar atau *trikameral*. Hal tersebut tergantung darimana sudut pandang yang akan diambil, yang jelas bagaimana hubungan antar lembaga diparlemen sehingga keberadaannya memang sesuai fungsi dari yang diharapkan.

Dengan hadirnya DPD sebagai lembaga baru di parlemen, ini menjadikan hadirnya pandangan baru kalau sistem parlemen kita menggunakan sistem dua kamar. DPD yang menjadi kamar kedua atau *second chamber* dipilih seperti halnya DPR melalui pemilihan umum. Harapan besar bahwa DPD dapat menjadi suatu lembaga perwakilan yang kredibel serta dalam tugas dan fungsinya sungguh-sungguh membawa kepentingan daerah mengingat DPD adalah sebagai perwakilan dari setiap daerah di Indonesia. Perubahan UUD 1945 menyebabkan perpindahan sudut pandang tentang konsep *Trias Politica*. Berubahnya pandangan itu berhubungan juga bersama doktrin pembagian kekuasaan kontra pemisahan kekuasaan yang sebelumnya menerapkan pembagian kekuasaan dengan cara vertikal (*vertical distribution of power*), saat ini yang digunakan ialah pemisah kekuasaan dengan cara horizontal (*horozontal separation of power*) (Assiddiqie, 2012).

“Hadirnya DPD sebagai badan legislatif kedua tentu harus diapresiasi secara positif dari semua pihak karena ini sebagai langkah penting dalam menata sistem pemerintahan yang demokratis. Sesuai dengan falsafah dasar negara Indonesia yakni Pancasila. Diharapkan setiap daerah agar supaya berperan aktif serta berkontribusi dalam pembangunan dan tentunya keberadaan wakilnya yaitu DPD sangat diperlukan. Dimana hadirnya DPD menjadi harapan baru untuk masyarakat dan demokrasi Indonesia di masa mendatang (Eddie Prabowo, 2005).”

Hadirnya DPD tentu juga memunculkan pandangan-pandangan tentang sistem ketatanegaraan Negara Indonesia. Pandangan pertama menyebutkan jika sistem parlemen di Indonesia sudah berubah

dari *unikameral* menjadi *bikameral*. Pandangan kedua mengatakan bahwa munculnya lembaga DPD yang merupakan kamar kedua diparlemen namun tidak merubah sistem parlemen di Indonesia yang sifatnya unikameral. Karena pada prinsipnya DPD bukanlah lembaga legislatif seutuhnya dan menyatu bersama DPR dalam tubuh kelembagaan yang disebut MPR. Sementara itu pendapat ketiga mengatakan jika Indonesia menjadi negara yang menerapkan sistem parlemen tiga kamar (*trikameral*) mengingat posisi MPR yang masih menjadi bagian dalam sistem parlemen dan tetap memiliki sekretariat jendralnya tersendiri.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah memang menjadi bagian yang menginginkan hadirnya DPD sebagai lembaga baru dimana hal tersebut dapat memperbaiki hubungan kerja dan pendistribusian kepentingan dari keduanya. Dalam hal ini juga, DPD diharapkan menjadi lembaga yang bisa menolong dan memberi solusi untuk masalah-masalah perbedaan antara pusat dengan daerah sebagaimana desentralisasi yang menjanjikan kesejahteraan dan keadilan, demokrasi serta jaminan bertahannya integritas wilayah negara. Meski dalam kenyataannya kehadiran DPD dalam menyelenggarakan perannya sebagai penghubung antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat serta perwakilannya yang menjadi representasi dari daerah belum bisa memberikan solusi-solusi secara maksimal dari permasalahan-permasalahan tersebut.

Secara prinsip memang DPD didisain serupa dengan DPR. Sebagaimana diatur pada UUD 1945 Amandemen yang menyatakan bahwa DPD ialah representasi langsung rakyat di daerah yang menjadi konstituen perwakilannya. Fungsi serta tanggungjawab DPD berupa pada wilayah pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dengan daerah serta keperluan yang terdapat didalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Disini sebetulnya peranan DPD sangatlah strategis karena dengan begitu pemerintah pusat jadi memiliki rekan kerja yang berhubungan mengenai pelaksanaan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Gagasan dibentuknya DPD dalam tubuh legislatif di Indonesia sesungguhnya tidaklah terlepas dari gagasan dibentuknya struktur dua kamar di parlemen. Diharapkan dengan terbentuknya struktur tersebut proses legislasi bisa diselenggarakan melalui sistem *double check* yang memberikan kesempatan representasi semua masyarakat secara relatif dapat diajukan secara basis sosial yang cakupannya semakin luas. DPR dapat dikatakan representasi politik (*political representation*) sementara DPD menggambarkan representasi wilayah atau regional (*regional representation*). Walaupun dalam nyatanya gagasan utama pembentukan tersebut belum terealisasi dikarenakan didalam Amandemen UUD 1945 dikatakan kalau DPD tidak memiliki kewenangan dalam membentuk suatu Undang-Undang (UU) serta hanya memiliki kewenangan dalam pengawasan khusus mengenai aspek otonomi daerah. Maka dari itu DPD yang posisinya hanya bersifat pendukung atau *auxiliary* bagi tugas dan fungsi DPR dalam legislasi, atau bisa dikatakan *co-legislator*. Disini DPD memang bisa lebih fokus terhadap bidang pengawasan, sehingga kedudukannya ini bisa dirasakan keefektifannya oleh rakyat didaerah. Namun tetap keefektifan tersebut akan dirasa hilang mengingat hal yang paling dibutuhkan daerah adalah kebijakan.

DPD yang memiliki posisi serta tugas yang strategis ini diharapkan menjadi institusi negara yang baru yang dapat memberikan peluang kepada masyarakat di daerah untuk ikut andil dalam kebijakan tingkat nasional, terkhusus mengenai hal yang berkaitan dengan kepentingan di daerah. Kehadiran DPD diharapkan dapat memperkuat integrasi nasional dan lebih memperkuat rasa Bhineka Tunggal Ika dari setiap masyarakat didaerah-daerah. Sederhananya menurut UUD 1945 Pasal 22 D disebutkan jika peran dan kewenangan DPD hanya sebatas mengusulkan RUU, itu belum dibahas dengan DPR serta Pemerintah atau sebatas menuju rapat pembahasan tingkat I di DPR.

Melihat hal tersebut bisa dikatakan kalau secara kelembagaan DPD tidak sepenuhnya menjadi lembaga legislatif. Kehadirannya hanya bersifat penunjang bagi fungsi DPR. Walaupun hal yang menyangkut kekuasaan legislatif terkhusus yang berkaitan dengan rancangan undang-undang tertentu, yaitu pengawasan otonomi daerah. Akan tetapi fungsinya itu tidaklah bisa dikatakan sebagai suatu fungsi legislatif.

Hal lain yang diharapkan dari lahirnya DPD terlepas dari kuat atau tidaknya fungsi yang dimiliki ialah kontribusi dengan memberi dorongan secara baik untuk kemajuan demokrasi, terkhusus keterwakilan aspirasi daerah dalam kebijakan-kebijakan yang tentunya berpihak pada masyarakat yang secara mayoritas tinggal di daerah. Akan tetapi pada perkembangannya harapan-harapan yang dititipkan pada lembaga perwakilan rakyat ini belum bisa diwujudkan karena harus berbenturan dengan berbagai aturan yang dibuat oleh anggota lembaga perwakilan rakyat dari partai politik. Tentu saja mereka tidak dengan mudah mengikhhlaskan kewenangannya diberikan kepada para wakil rakyat dari *non*-partai.

Meskipun terwadahi dalam suatu lembaga, akan tetapi fungsi dan kewenangannya masih terkerdilkan. Itulah yang menimpa lembaga DPD saat ini. Jika kita amati beberapa pasal pada UUD yang tidak menghadirkan kesempatan gerak secara politik bagi anggota DPD untuk menempatkan diri sebagai wakil rakyat secara paripurna. Pertama, Pasal 22 C UUD 1945 yang mendisain jumlah anggota DPD tidak dapat lebih dari sepertiganya jumlah anggota DPR. Pada ketentuannya jumlah anggota DPR ialah 560 orang, maka secara maksimal jumlah anggota DPD hanya 186 orang. Kenyataannya sekarang bahwa anggota DPD hanya 132 orang yang tidak lebih dari seperempatnya anggota DPR. Secara kuantitas saja DPD telah di setting untuk kalah dari DPR secara politis.

Jika kita refleksikan kedudukan DPD saat ini, maka lembaga perwakilan rakyat ini bisa disebut hasil kesepakatan yang hampir menghilang dari akar pemikiran teoritisnya. Oleh karena itu, lembaga legislatif kita tidak bisa dikatakan bikameral sama sekali, dalam pengertian *weak bikameral* apalagi *strong bikameral*. Apabila merujuk pada rumusan Arend Lijphart, mengenai *weak bikameral* yang memandang jika sejak awal kedua kamar perwakilan itu; terlepas dari adanya perbedaan wewenang secara konstitusional yang dimiliki tetap memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan serta bergabung dalam sidang bersama atau *joint session* dalam melaksanakan fungsinya tersebut. Hal tersebutlah yang sebetulnya menjadi masalah utama yang ada pada DPD saat ini. Berdasar pada UUD 1945, DPD bisa dibidang lebih layak dalam mengemban aspirasi dari masyarakat daerah daripada partai politik.

Oleh karena itu tidak begitu tepat jika dikatakan kalau UUD 1945 menghasilkan sistem bikameral. Di negara federal dan unitarian memang sistem bikameral ini bervariasi, akan tetapi secara prinsip tetaplah sama yaitu DPR bekerja demi konstituen nasional atau federal, sementara DPD untuk konstituen daerah. Dalam sistem *strong bikameral*, *the upper house* bisa melakukan veto atau penolakan setiap UU yang dihasilkan oleh *the lower house*, namun penolakan tersebut bisa batal apabila *the upper house* dapat meraih mayoritas minimal atau maksimal diajukan kembali.

Bermacam mandat serta kewenangan konstitusional yang didapat oleh DPD saat ini sering kali masih dianggap lemah serta belum efektif bagi kinerjanya diparlemen. Ini diakibatkan oleh kewenangan yang diberikan masih belum sesuai dengan apa yang diharapkan dalam mengimbangi peran kamar yang lain; dalam hal ini DPR. apabila dilihat secara kewenangan konstitusionalnya. Hadirnya DPD seharusnya menghasilkan jalan keluar bagi sistem politik yang cenderung terpusat dalam pemerintahan di Indonesia. Hadirnya DPD ini tidak memiliki hasil yang signifikan mengingat fungsi yang dimiliki tidaklah lebih sebagai aksesoris demokrasi pada sistem perwakilan.

Peran dari DPD sangatlah kecil, padahal apabila melihat kepada proses pemilihannya sangatlah rumit serta sulit (AKBAR, 2018). Mereka bisa terpilih sebagai anggota DPD jika memang mereka adalah

seorang tokoh yang benar-benar dikenal luas didaerahnya dan dia juga bukanlah anggota dari partai politik sehingga dikenal memang diluar daripada konteks mesin politik yang bernama partai politik. Namun sesudah dia terpilih sebagai anggota DPD, tugasnya hanyalah memberi pertimbangan pada DPR mengenai hal-hal legislasi. DPD yang kewenangannya begitu terbatas memang dirasa didiskriminasikan, apalagi jika dihubungkan dengan besarnya harapan masyarakat yang ingin berperan aktif dengan lebih luas dan berdaya saing dalam ranah ketatanegaraan di Indonesia. Tentunya semua berharap supaya harapan-harapan ini dapat terwujud dan pelaksanaannya bisa memberikan efek konstruktif yang besar.

Sehubungan dengan UUD 1945 hasil Amandemen yang menyepakati munculnya keterwakilan keperluan daerah didalam proses politik pada lembaga legislatif maupun perumusan kebijakan pemerintah serta pembangunan oleh pemerintah itu sendiri. Supaya ekspektasi ini bisa diwujudkan dengan efektif, tentunya DPD perlu struktur organisasi dan konsep prosedural yang lebih kuat, dengan tidak melupakan nilai-nilai konstitusional dan legal yang ada. Jika tidak ada struktur yang mampu menjawab persoalan yang ada saat ini, maka DPD akan mengalami banyak rintangan dalam perjuangannya membawa kepentingan daerah yang mereka wakili dan dalam menjalankan peran dan fungsi yang semestinya dijalankan.

Maka dari itu DPR dan DPD menggambarkan sistem bikameral yang tak sempurna. Bahkan keberadaan parlemen ini dapat dikatakan sebagai *unikameral* yang tidak murni karena pada dasarnya fungsi legislasi apa pada DPR, tetapi disampingnya terdapat DPD yang juga memiliki tugas sebagai 'partner in legislator'. Disisi lain, MPR masih dirasa penting karena memiliki kewenangan-kewenangan tersendiri terlepas dari adanya DPR dan DPD.

"Kewenangan DPD sangatlah terbatas apabila dibanding dengan kewenangan DPR yang begitu kuat. Fungsi dari DPD diatur pada pasal 22 D yang menyatakan bahwa DPD memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, serta fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini dijalankan secara terbatas, tidak seperti umumnya yang diterapkan oleh sistem ketatanegaraan yang memakai sistem bikameral (Zhada, 2015)."

Sejak awal mula hadirnya DPD sesuai dengan yang tercantum pada Pasal 22 D UUD 1945 memang dirasa tidak terkonsep menjadi sebuah lembaga legislatif yang ideal. Melihat catatan yang ada begitu wewenang DPD disetujui dalam Amandemen UUD 1945 yang ketiga, muncul berbagai kritik dan penilaian bahwa lembaga ini tidak mungkin mampu memposisikan dirinya dalam merepresentasikan kepentingan daerah. Sederhananya Pasal 22D UUD 1945 ini hanyalah menyiapkan ruang yang begitu terbatas bagi DPD dalam memenuhi ekspektasi mereka yang dibawaya atas dasar kepentingan daerah. Posisi DPD bisa dibilang menggantung sebagai suatu lembaga yang dimunculkan dengan ekspektasi besar. Ihwal fungsi legislasi, contohnya Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945, DPD mempunyai kewenangan terbatas oleh hadirnya narasi "dapat mengajukan" serta "ikut membahas" RUU yang berkaitan antara pusat dan daerah. Fungsi Sub-ordinat DPD makin terlihat mengingay pada desain besar RUU APBN dan RUU yang berhubungan dengan pendidikan, pajak dan agama, DPD hanya diberi kewenangan yang terbatas yakni sebatas memberi pertimbangan Perranan DPD RI dalam mengemban fungsi legislasi sesungguhnya berawal dari perubahan setelah adanya Putusan MK No. 92/PUU/2012. Dalam putusannya ini MK pada umumnya berhubungan dengan pengoptimalan peran DPD dalam hal legislasi. MK mengizinkan permintaan pengujian pada sebagian pasal yang dilakukan oleh DPD terhadap UU No. 17 Tahun 2009 tentang Lembaga Perwakilan, serta UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Masing-masing dari UU ini mengatur dengan terperinci peran legislasi DPD sekaligus juga yang mereduksi DPD sebagai lembaga dibawah DPR dan dibawah Presiden dalam pelaksanaan proses legislasi. Semangat dan esensi Putusan MK ialah memberikan peluang yang luas kepada DPD agar bisa

memaksimalkan perannya sebagai wakil dari daerah yang membawa kepentingan daerahnya dalam pembahasan UU.

Berdasar pada Putusan MK No. 92/PUU/2012 bisa dikatakan jika fungsi DPD berkaitan dengan legislasi terdiri dari tiga sub, yaitu: 1) peran DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), 2) peran DPD dalam mengajukan rancangan UU, 3) peran DPD saat membahas rancangan undang-undang. Peran-peran itu kembali dijabarkan menjadi bagian yang lebih detail. Peran DPD dalam merancang Prolegnas terdiri dari penyusunan serta penetapan program legislasi nasional. Peran DPD dalam mengusulkan rancangan UU terdiri dari penyusunan dan penyampaian rancangan undang-undang dari DPD, penyampain rancangan UU dari DPR dan penyampaian rancangan UU dari Presiden.

Jika dilihat hubungan antara DPR, Presiden, dan DPD pada fungsinya sebagai fungsi legislasi yang berkaitan dengan kewenangan DPD, UUD 1945 tidak memberi wewenang kepada DPD untuk merubah serta menolak Rancangan Undang-Undang (RUU) yang sudah disepakati oleh Presiden dan DPR. Bukan saja itu, DPD juga tidak memiliki wewenang agar menunda disahkannya RUU yang telah disepakati dan disetujui oleh DPR dan Presiden.

“Keikutsertaan DPD ini terlibat hanya dalam proses awalnya. Dalam tahapan ini, fungsi legislasi berjalan pada proses yang dilaksanakan oleh DPR, Presiden, dan DPD. Akan tetapi saat proses mulai masuk kedalam pembahasan berikutnya serta pengambilan persetujuan bersama, DPD tidak dilibatkan lagi oleh karena proses legislasi harus dikembalikan kepada DPR dan Presiden sebagaimana tercantum pada Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 (Setio, 2013).”

Tidak sedikit pengamat fokus terhadap peran dan fungsi legislasi DPD periode 2014-2019 yang dianggap lemah sehingga akan memperjuangkan terhadap terwujudnya semangat dari putusan MK. Tentu hal ini harus diikuti oleh seluruh anggota DPD dengan berjalan bersama menuju visi besar dalam menghasilkan penguatan dari lembaga DPD itu sendiri. Namun dinamika politik selalu saja ada, kepentingan-kepentingan tersebut menggerogoti DPD, langkah pasti yang ingin dilakukan menjadi sulit untuk dilaksanakan. Banyak pihak yang merasa pembelaan dari manuver-manuver disekitar pemilihan pimpinan DPD justru menjadi kontrak politik yang menjadikan gerak langkah DPD justru semakin sulit.

“Fungsi DPD yang belum maksimal dalam kehadirannya ini dalam pementukan Undang-Undang mengisyaratkan implikasi dari atribusi dalam konstitusi yang masih dipandang rumit bagi kedudukan DPD. DPD masih dinilai sebagai *co-legislator* yang fungsinya baru sebagai *assistance* bagi lembaga DPR dalam pembuatan Undang-Undang. Jika berkaca pada negara lain, diambil contoh yakni Amerika Serikat dan Belanda, peranan DPD masih dikatakan belum optimal dan oleh karenanya perlu pembaharuan fungsi DPD agar bisa berperan secara optimal dalam menjalankan fungsinya. Hal ini mengindikasikan harus ada persamaan kedudukan antara DPR dan DPD serta pembagian tugas yang jelas dalam proses penyusunan Undang-Undang (Prasetyo, 2019).”

“Lemahnya kewenangan DPD dalam UUD 1945 memang tidak bisa dielakan. Hal ini dikarenakan DPD tidak mempunyai kewenangan untuk menghasilkan keputusan yang bersifat mengikat. DPD hanya memiliki kewenangan mengikuti pembahasan RUU tertentu dan tidak mempunyai kewenangan dalam memberi persetujuan terhadap RUU yang akan menjadi undang-undang. Meski DPR dan Presiden pada prosesi pembuatan UU terkait dengan kewenangan DPD menggunakan posisi alamiah hukum tanpa diganggu oleh kepentingan politik manapun akan tetapi tetap akan menghasilkan kewenangan DPD yang lemah. Terlebih lagi andai posisi alamiah hukum itu saling tarik-menarik antara nalar filsafati dan kebutuhan praktis dari partai politik, maka jelas hal itu dapat menjadikan faktor utama yang menghalangi purifikasi kewenangan DPD dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai lembaga legislatif di parlemen (Toding, 2017).”

Problem yang menyangkut kedudukan DPD tentu akan berhubungan dengan macam-macam hal yang bersinggungan dengan struktur, tugas dan fungsi DPD serta keterkaitan DPD dengan lembaga-

lembaga lain seperti DPR dan Presiden. Maka dalam menjalankan fungsi kelembagaan bila dilihat dari sudut pandang bikameral DPD belum bisa berfungsi dengan semestinya karena masih banyak faktor yuridis mempengaruhi gerak langkah DPD saat melaksanakan fungsi kelembagaan pada struktur ketatanegaraan negara Indonesia. Perjuangan dalam menyelesaikan masalah ini dirasa perlu diperkuat mengingat bahwa sesungguhnya terdapat harapan besar dari hadirnya lembaga yang bernama DPD.

SIMPULAN

Dari pembahasan diatas tepatlah jika dikatakan kalau peranan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terlalu kecil, mengingat DPD ialah sama seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPD merupakan tokoh-tokoh daerah yang mengajukan diri atau diusung tanpa menggunakan kendaraan bernama Partai Politik. Dengan kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD maka seolah-olah lembaga yang satu ini tidak berfungsi. Jika tetap seperti ini apakah peran penting dari Dewan Perwakilan Daerah hanyalah menghabiskan anggaran tanpa adanya kekuatan lebih dari fungsi Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri. Maka perlu diperjuangkan dan dilakukan penataan Peraturan Perundang-undangan mengenai Kelembagaan Negara pembentuk Peraturan Perundang-Undangan. Mestinya kewenangan DPD adalah memiliki kewenangan yang sama dengan DPR sehingga bisa dikatakan sejajar. Bahwa kedua lembaga ini adalah lembaga perwakilan rakyat. Terlebih Dewan Perwakilan Daerah dapat menduduki posisinya dengan tahap yang begitu rumit, tanpa kendaraan politik bernama Partai Politik dan yang terpenting ialah bahwa membawa banyak harapan masyarakat dari daerah-daerah agar segala kebijakan yang dikeluarkan Pusat benar-benar dapat menjadikan solusi sehingga daerah dapat berkembang lebih maju dan sejahtera. Tentu kepentingan daerah itu hanya menjadi narasi belaka kalau DPD sebagai perwakilan yang membawanya tidak memiliki kewenangan legislasi dalam pembuatan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, R. K. (2018). Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia Dan Perancis (Studi Lembaga Perwakilan Terkait Tugas, Fungsi, Dan Wewenang).
- Asshiddiqie, J. (2005). Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam Uud 1945. Yogyakarta: Uii Press.
- Assiddiqie, J. (2012). Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sinar Grafika.
- Eddie Prabowo, B. A. Dan J. C. (2005). Amandemen Uud 1945 Sebagai Cara Untuk Memperkuat Peranan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia. 4.
- Oktaviany, D. S. (2017). Perbandingan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Dan Filipina (Studi Lembaga Perwakilan Terkait Tugas, Fungsi, Dan Wewenang).
- Prasetyo, H. S. R. Dan D. E. (2019). Rekontruksi Konstitusi Dalam Regional Refresentative Dewan Perwakilan Daerah Dalam Fungsi Legislasi. Masalah-Masalah Hukum, 272.
- Setio, S. E. (2013). Fungsi Legislasi Dpd Dalam Sisitem Ketatanegaraan Indonesia. Jurnal Hukum, 11.
- Sonata. (2008). Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum. Jurnal Justicia, 24.
- Sugiyono. (2008). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D. Bandung: Alfabeta.
- Toding, A. (2017). Dpd Dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan. Jurnal Konstitusi, 14, 308.
- Zainul Arifin Dan Yunial Laily. (2019). Suatu Pandangan Tentang Eksistensi Dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah. Journal Of Chemical Information And Modeling, 2.

Zhada, K. (2015). Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Cita Hukum*, 3, 28.