
DPD RI DALAM DIMENSI KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN

***Fatkhul Muin¹, Agus Prihartono PS²**

^{1,2}Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Jl. Raya Jkt Km 4 Jl. Pakupatan, Banten, Indonesia
fatkhulmuin@untirta.ac.id

Abstrak

In the development of state administration after the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, creating new institutions as mandate of the constitution. The existence of the DPD RI in article 22C of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is part of the parliamentary institution in Indonesia, but Article 22D Paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia states that the results of the supervision of the DPD RI are taken into consideration by the DPR RI. This is an imbalance of the position of State institutions in the Indonesian parliament. besides that, the DPD's interpretation of the supervision is only limited to giving considerations. So that article 249 paragraph (1) letter j of Law Number 2 of 2018 concerning the Second Amendment to Law Number 17 of 2014 concerning the People's Consultative Assembly, the People's Representative Council, the Regional Representative Council, and the Regional People's Representative Council in the framework of regional supervision DPD RI only in the form of recommendations. So that the authority possessed by the DPD RI becomes a sub-authority of the DPR RI.

Dalam perkembangan ketatanegaraan pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar NRI 1945, melahirkan lembaga-lembaga yang baru sebagai amanat dari konstitusi. Keberadaan DPD RI dalam pasal 22C UUD NRI 1945 merupakan bagian dari kelembagaan parlemen di Indonesia, tetapi Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa hasil pengawasan DPD RI menjadi bahan pertimbangan DPR RI. Hal ini yang menjadi ketidakseimbangan kedudukan lembaga Negara di parlemen Indonesia. selain itu penafsiran terhadap pengawasan yang dimiliki DPD hanya terbatas memberikan pertimbangan. Sehingga pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka pengawasan perda oleh DPD RI hanya sebatas dalam bentuk rekomendasi. Sehingga kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI menjadi sub kewenangan DPR RI.

Kata Kunci: DPD RI, Authority, Supervision, Perda.

A. PENDAHULUAN

Perkembangan ketatanegaraan telah mendorong perubahan yang bersifat signifikan terhadap kedudukan lembaga-lembaga Negara, termasuk didalamnya berkaitan dengan lembaga-lembaga perwakilan, dimana sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, hanya ada satu kamar di parlemen Indonesia, yang kemudian setelah amandemen UUD NRI 1945 memiliki 2 (dua) kamar yaitu DPR RI dan DPD RI. Selain lembaga perwakilan, tentu ada beberapa lembaga-lembaga Negara yang lainnya. Lahirnya lembaga-lembaga Negara merupakan rumusa dasar dalam demokrasi Pancasila (Fathoni, 2014). Karena substansinya adalah pada kepentingan aspirasi masyarakat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang-undang Dasar Tahun 1945) menegaskan fungsi, tugas, dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) sebagai lembaga negara (*main state organ*) di ranah legislasi yang bersanding dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Keberadaan DPD memiliki urgensi tinggi dalam sistem urgensi tinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. DPD yang merupakan wakil dari daerah mampu menjadi penyeimbang (kamar kedua) dalam penguatan sistem parlemen di Indonesia. Sebagai kamar kedua, DPD menjadi forum mediasi aspirasi masyarakat dan daerah serta kepentingan lainnya. Jika dilihat dari ketatanegaraan DPD juga hadir untuk menguatkan sistem parlemen dalam proses legislasi (Darma, 2020). Gagasan pembentukan DPD tidak terlepas dari : 1) adanya tuntutan demokratis, bahwa pengisian anggota lembaga negara senantiasa dapat mengikutsertakan rakyat pemilih, sehingga keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR yang semula ditunjuk oleh unsur pemerintah digantikan dengan pembentukan sebuah lembaga yaitu DPD. 2) pembentukan DPD juga melekat dengan semakin maraknya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, yang jika tidak dikendalikan dengan baik berujung pada tuntutan separatisme. Dalam pada itu, DPD juga terembani hakikat sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi integrasi sebagaimana diamanatkan sila ketiga Pancasila, yakni Persatuan Indonesia, sehingga setiap kepentingan daerah senantiasa dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dinamika ini menjadikan lembaga DPD RI sebagai lembaga penyalur aspirasi kepentingan daerah.

Wakil-wakil politik (*political representation*), perwakilan daerah menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional/territorial representation*), dan perwakilan golongan menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representation*) Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, maka pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya, struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktekkan oleh negara itu adalah parlemen satu kamar (*unicameral parliament*) Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi tersebut dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*) Dan jika sistem yang dianut itu mencakup tiga fungsi, maka ketiga fungsi tersebut dilembagakan dalam struktur parlemen tiga kamar (*tricameral parliament*) Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut dalam suatu negara. Pada umumnya di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan (Akbarudin, 2013). Sistem kamar tersebut pada dasarnya untuk mencapai keseimbangan kelembagaan pada parlemen suatu Negara.

Dalam hal suatu negara menganut salah satu dari ketiga sistem perwakilan, maka pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar (*unicameral parliament*) Sedangkan apabila sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*). Karakter perwakilan yang di pakai dalam UUD 1945 adalah perwakilan politik (Dewan Perwakilan Rakyat) dan perwakilan teritorial/daerah (Dewan Perwakilan Daerah) Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan fungsinya sebagai perwakilan politik sekaligus sebagai wakil rakyat (Adam & Anwar, 2021).

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai porsi yang tepat dalam UUD 1945 yaitu selayaknya lembaga perwakilan pada umumnya Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai 3 fungsi, dalam Pasal 20A Ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai 3 fungsi yaitu Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan, dan Fungsi Anggaran”. Sama halnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah juga mempunyai fungsi yang sama dengan Dewan Perwakilan Daerah yaitu Legislasi, Pengawasan dan Anggaran. Namun selama ini Dewan Perwakilan Daerah terkesan menjadi sub dari Dewan Perwakilan Rakyat saja. Fungsi legislasi terbatas pada kata dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dapat ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini yang mengakibatkan keterbatasan terhadap kewenangan yang di miliki oleh DPD RI.

Perwujudan *cheks and balances* dalam sistem ketatanegaraan suatu negara tidak hanya terjadi antar cabang-cabang kekuasaan yang ada (eksekutif, legislatif, yudikatif), tetapi juga terdapat dalam lembaga perwakilan itu sendiri. Dalam negara yang menganut sistem bicameral, maka pengawasan dan perimbangan harus terjadi antara kedua kamar dalam lembaga perwakilan tersebut. Sebelum kita membahas lebih jauh lagi, maka perlu kita ketahui apa yang dimaksud dengan system *cheks and balances*. Menurut black law dictionary mengartikan *cheks and balances* : “*The teory of govermental power and function whereby each branch of goverment has the ability to counter the action of any other branch can control the entire goverment. For the example, the executive branch can cheks the legislature by exercising its veto power, but the legislature can, by asufficient majority over any veto*” (Akbarudin, 2013).

Secara subsatnsial, bahwa hakikat dari sistem tersebut adalah lebih kepada upaya untuk melakukan fungsi yang bersifat seimbang antara lembaga perwakilan yang ada di parlemen.

B. METODE

Pada dasarnya bagian ini menjelaskan tentang bagaimana penelitian itu dilakukan. Materi pokok dari bagian ini adalah: (1) rancangan penelitian; (2) bidang penelitian (sasaran penelitian); (3) teknik pengumpulan data dan pengembangan instrumen; (4) dan teknik analisis data. Untuk penelitian yang menggunakan alat dan bahan, perlu dituliskan spesifikasi alat dan bahannya. Spesifikasi alat menggambarkan kecanggihan alat yang digunakan sedangkan spesifikasi bahan menggambarkan macam bahan yang digunakan.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

DPD RI dalam Dimensi Kewenangan Legislasi Kepentingan Daerah

Konstruksi ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 menempatkan setiap lembaga negara sama kedudukannya. Dalam UUD 1945, ada 6 (enam) Lembaga Negara yang benar-benar mencerminkan perlembagaan kekuasaan negara, Presiden sebagai wujud kekuasaan eksekutif, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai wujud kekuasaan legislatif, dan Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai wujud kekuasaan yudisial. Kedudukan yang seimbang tersebut merupakan hasil kesepakatan untuk merekonstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga yang sama kedudukannya dengan lembaga negara lainnya. Sistem presidensial kemudian menjadi pilihan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam membangun sistem presidensial yang baik, hasil perubahan UUD 1945 melahirkan DPD sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki gambaran kewenangan legislative (Adventus Toding, 2017). Kewenangan legislative ini sebagai kewenangan yang harusnya sama dengan kewenangan yang di miliki oleh DPR RI.

Munculnya ide kamar kedua bertumpu pada keinginan memberi ruang “*checks and balances*” serta saling mengisi secara kreatif antara dua lembaga parlemen. Sepintas ingin sejalan dengan model perwakilan sistem dua kamar murni (*strong bicameralism*) seperti di Amerika dengan “*House of Representative*” (DPR) dan Senat atau Dewan Negara dan Dewan Rakyat di Malaysia. Jika itu yang diterapkan, DPD memiliki hak legislasi, pengawasan dan anggaran yang cukup bertenaga sebagai *counterpart* DPR (Widodo, 2014).

Jika struktur politik seperti ini masih dipertahankan, maka masa depan DPD sebagai penyeimbang DPR dalam sistem bikameral jadi agak mengkhawatirkan. Di saat kinerja DPR kurang maksimal maka bandul demokrasi pun akan bergerak ke titik yang pesimis. DPR dan DPD semestinya memiliki kewenangan, fungsi dan hak yang setara agar kelemahan DPR tersebut bisa ditutupi oleh masifnya kinerja DPD. DPD diharapkan menjadi salah satu kamar dari sistem parlemen dua kamar dalam format baru perwakilan politik Indonesia. DPD adalah parlemen yang mewakili wilayah atau daerah dalam hal ini provinsi. Tetapi, struktur ini tidak sepenuhnya mencerminkan sistem bikameral. DPD yang semestinya salah satu kamar dari sistem dua kamar, tidak mempunyai kekuasaan yang memadai. Kewenangan DPD hanya terbatas pada kekuasaan-kekuasaan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serta masalah perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Diluar itu, kekuasaan DPD hanya memberi pertimbangan kepada DPR. Dengan demikian, keberadaan DPD relatif tidak berfungsi. Oleh karena itu, perlu menjadi pertimbangan utama dalam pembentukan lembaga Negara tidak terlepas dari fungsi yang akan dicapai, terutama eksistensi DPD RI sebagai penyalur aspirasi masyarakat daerah melalui non partai politik.

Menurut Denny Indrayana meskipun DPD secara jelas hadir sebagai lembaga negara, namun keberadaannya hampir sama dengan ketiadaannya. DPD ada karena salah satunya karena legitimasinya yang relatif kuat. Para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. Namun, DPD juga ‘tiada’. Karena, kuatnya legitimasi hasil pemilu itu tidak berjalan seiring dengan kewenangannya yang cenderung minimalis, terlebih jika dikomparasikan dengan kewenangan DPR (Indrayana, 2008). Di dalam UUD 1945 perubahan yang keempat, DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan yang signifikan. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 22D yang mengatur tentang kewenangan DPD. Sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Sehingga

keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti lazim (Huda, 2007). Dengan keberadaan DPD yang demikian lemah dibanding DPR yang mempunyai kewenangan yang banyak (*power full*) berdampak pada terhambatnya sistem *check and balances* di antara dua lembaga tersebut (Widodo, 2014).

Adanya DPD sebagai lembaga legislatif tersendiri selain DPR, maka susunan MPR mengalami perubahan dari susunan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan golongan-golongan. Oleh Philipus M. Hadjon, dikatakan bahwa perubahan ketiga dan keempat membawa konsekuensi fundamental terhadap kedudukan dan fungsi MPR. Dalam perubahan ketiga, dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945. Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menggusur doktrin supremasi MPR yang telah menjadikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara secara inskonstitusional. Dalam perubahan keempat, dilakukan perubahan terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan tersebut merubah secara mendasar susunan MPR. MPR yang semula terdiri atas anggota DPR, ditambah utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menjadi MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD (Nirahua, 2011).

Jadi dapat disimpulkan bahwa kewenangan DPD terkait proses pembentukan undang-undang berdasarkan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan tafsiran Putusan MK melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 adalah:

1. Mengajukan kepada RUU (bukan usul RUU) yang berkaitan dengan:
 - a. Otonomi daerah
 - b. Hubungan pusat dan daerah
 - c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah
 - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
 - e. Serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah
2. Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan:
 - a. Otonomi daerah
 - b. Hubungan pusat dan daerah
 - c. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
 - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
 - e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah
3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU terkait
 - a. Pajak
 - b. Pendidikan
 - c. Agama

Kewenangan DPD RI dalam Melakukan Pengawasan dan Evaluasi Terhadap Peraturan Daerah

Aspek utama yang perlu menjadi analisis terhadap kedudukan perda dapat ditinjau dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan yaitu, adapaun Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. UUD NRI Tan 1945
2. TAP MPR c. UU/Perppu
3. PP
4. Perpres
5. Perda Provinsi
6. Perda Kabupaten/Kota

Secara umum, keduduknya masuk kedalam jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan.

Perkembangan kelembagaan Negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk didalamnya. Demikian pula jika lembaga di maksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah tentu lebih rendah lagi tingkatannya. DPD adalah salah satu lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. DPD lahir pada tanggal 1 Oktober 2004 merupakan hasil dari perdebatanperdebatan fraksi-fraksi yang pada saat itu anggotanya hanya berjumlah 128 orang yang dilantik kemudian diambil sumpahnya. Saat awal dibentuknya banyak tantangan dihadapi DPD yaitu mulai dari kewenangannya yang kurang memadai sebagai kamar kedua yang efektif dalam parlemen. Munculnya tantangan itu dikarena tidak banyak dukungan politik yang diberikan kelembaga ini. kewenangan DPD yaitu dalam pasal 249 ayat 1 huruf j yang berbunyi DPD bertugas dan berwenang melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Kewenangan baru ini menjadi kontroversi yaitu Pertama, Dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 objek pengawasan yang dilakukan oleh DPD terbatas yaitu pelaksanaan UU terkait dengan daerah maka dapat dimaknai sejauh mana UU itu diterapkan sehingga fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD tidak dapat menyentuh materi peraturan pelaksana oleh karena itu kewenangan baru DPD yang berwenang melakukan pengawasan Perda bertentangan dengan konstitusi (Sapitr, 2019). Hal ini menjadi kewenangan yang bersifat baru yang dimiliki oleh DPD RI.

Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 di atas menyebutkan bahwa “serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.” Klausula tersebut merupakan bagian penting dalam konsepsi pengawasan DPD yang dibangun dalam Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, penafsiran terhadap pengawasan yang dimiliki DPD hanya terbatas memberikan pertimbangan. Sehingga pasal 249 huruf j dalam rangka pengawasan perda oleh DPD RI hanya sebatas dalam bentuk rekomendasi.

D. SIMPULAN

Desain utama dalam kelembagaan Negara tidak terlepas dari semangat pembentukan lembaga Negara yang didasarkan kepada fungsi yang dimiliki oleh lembaga-lembaga Negara. Kelahiran DPD RI yang diatur dalam pasal 22 C UUD NRI 1945, merupakan semangat bagi pembentukan lembaga perwakilan bagi masyarakat yang ada di daerah non partai, hal ini yang menjadi landasan bagi aspirasi rakyat. Berdasarkan pasal 22D UUD NRI 1945, kewenangan yang dimiliki oleh DPD RI secara keseluruhan berkaitan dengan kepentingan daerah, tetapi kewenangan itu bersifat terbatas, karena DPD RI hanya memberikan pertimbangan kepada DPR RI. Selain itu dalam ketentuan UU MD3 Pasal 249 Huruf J, bahwa DPD RI mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan, dimana ini pun akan menimbulkan permasalahan kewenangan dengan kewenangan pemerintah untuk mereview peraturan daerah.

E. DAFTAR RUJUKAN

- [1] Adam, R., & Anwar, S. (2021). Kedudukan Tertanggung dalam Asuransi Jiwa Kredit. *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 2(1), 84–94. Retrieved from <https://news.detik.com/berita/d-3567290/polling-58-masyarakat-puas-kinerja-kpk>,
- [2] Adventus Toding. (2017). DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 197.
- [3] Akbarrudin, A. (2013). Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945. *Jurnal Pandecta*, 8(1), 57.
- [4] Darma, M. (2020). Pentingnya Keberadaan Dpd Ri Sebagai Lembaga Penyeimbang Di Republik Indonesia. *Jurnal Galus Justisi*, 8(2), 10.
- [5] Fathoni. (2014). *Kabut Asap Panitia Pesta Demokrasi*. Jakarta: Raja Grafindo.
- [6] Huda, N. (2007). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- [7] Indrayana, D. (2008). *Mendesain Presiden Yang Efektif*. Jakarta: PT Kompas Media.
- [8] Nirahua, S. E. M. (2011). Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum*, 4(18), 587–588.
- [9] Sapitr, I. (2019). Eksistensi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR,DPR, DPD Dan DPRD. *Jurnal Eksekusi*, 1(2), 132.
- [10] Widodo, W. (2014). Peran Dan Fungsi DPD RI Dalam Rangka Menuju Sistem Bikameral Yang Efektif Melalui Amandemen. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 1(2), 122.