

# DEWAN PERWAKILAN DAERAH DAN KEWENANGANNYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Hulman Panjaitan<sup>1</sup>

## *Abstract*

*Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) was born as a result of reform on Amendment 1945 Constitution, for the needs to answer matters relations central and regional. The constitution orders to keep NKRI, that is acted upon by the provision of regional autonomy. DPD, as a state institution, which born from reformation spirit to speed up the development so should also as parliament and the president also have the authority to discuss the bill, particularly those relating to regional autonomy, the center and regions, formation, segregation and amalgamation regions, the management of natural resources and other economic resources and related financial balance center and regions, like the one in article 22D constitution 1945 and supported by verdict MK Number 92 /PUU-X /2012 and verdict MK number 79/PUU-XII/2014.*

**Kata Kunci : Dewan Perwakilan Daerah, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

## **Pendahuluan**

Dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, pasca reformasi, UUD 1945 sebagai konstitusi negara sudah empat kali mengalami perubahan, yaitu masing-masing pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan pada tahun 2002. Konsekuensi dari perubahan demi perubahan tersebut telah mengakibatkan perubahan terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, khususnya dalam sistem kelembagaan Negara. Hal ini disebabkan adanya perubahan terhadap ketentuan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen yang baru dengan menentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Sedangkan dalam ketentuan sebelum amandemen adalah berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasca amandemen tersebut, DPD merupakan Lembaga Negara yang memiliki kedudukan yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. DPD juga merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara yang terdiri dari wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum tanpa melibatkan peranan partai politik. Namun dalam kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia maupun dalam praktiknya, DPD RI seolah tidak mempunyai peran dan fungsi apa-apa, tidak pernah kedengaran gaungnya atau seolah-olah tidak ada hasil konkrit yang dihasilkannya. Permasalahan lebih lanjut dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia adalah hak dan tanggung jawab atau wewenang DPD dalam konstitusi membuat DPD belum mampu memberi respon maksimal atas berbagai aspirasi para pemilih mereka.

Masnur Marzuki mengemukakan bahwa perubahan UUD 1945 telah meletakkan gagasan tentang kehadiran lembaga perwakilan daerah yang pada dasarnya lahir dari dua gagasan utama. *Pertama*, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi “seolah” sistem dua kamar (bikameral). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti yang

<sup>1</sup>Dosen tetap dan Dekan Fakultas Hukum UKI.

diberlakukan di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan *House of Representatives* sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). *Kedua*, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.<sup>2</sup>

Instsiawati Ayus mengemukakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dilahirkan sebagai buah reformasi pada Amandemen UUD 1945 tahap ketiga tahun 2001, atas alasan kebutuhan untuk menjawab persoalan-persoalan hubungan pusat dan daerah. Konstitusi mengamanatkan untuk tetap menjaga NKRI, yang ditindaklanjuti dengan pemberian otonomi daerah.<sup>3</sup> DPD adalah sebuah lembaga demokrasi di Indonesia yang dasar legitimasi sangat kuat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu demokratis. Karena semangatnya untuk keadilan daerah, maka semua daerah memiliki jumlah wakil yang sama yakni sebanyak 4 senator.

Selanjutnya, melalui pengujian di Mahkamah Konstitusi dalam perkara No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan dan memberikan kewenangan kepada DPD yang sama kedudukannya dengan DPR dalam fungsi legislasi. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013, politik ketatanegaraan Indonesia khususnya dalam bidang legislasi telah semakin mempertegas bentuknya menuju arah sistem parlemen dua kamar (bicameral). Hal ini merupakan konsekwensi lebih lanjut setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan pengujian Undang Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan terhadap

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Uji materi ini dilakukan dalam rangka mempertegas kewenangan konstitusional yang dimiliki DPD dalam bidang legislasi.

## Permasalahan

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, berikut ini akan ditetapkan pokok permasalahan yang ingin dianalisis sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ?
2. Bagaimanakah kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam bidang legislasi sesuai sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?

## Tujuan Penulisan

Sehubungan dengan pokok permasalahan tersebut, maka tujuan daripada penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimanakah peran dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam bidang legislasi sesuai sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

## Peran dan Kedudukan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, dapat diketahui bahwa ada beberapa alasan mendasar pembentukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, antara lain:

- a. Untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memantapkan rasa persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- b. Memaksimalkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan berbagai kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, dan
- c. Untuk percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Masnur Marzuki, "Pekerjaan Rumah Dalam Rangka Mengidealkan Fungsi Legislasi DPD", makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Penguatan DPD Dalam Bidang Legislasi" diselenggarakan oleh Kelompok DPD Di MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 26 Oktober 2015.

<sup>3</sup> Instsiawati Ayus, *Urgensi Penguatan Lembaga Perwakilan Dalam Sistem Ketatanegaraan*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Penguatan DPD Dalam Bidang Legislasi" diselenggarakan oleh Kelompok DPD Di MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 26 Oktober 2015.

Hajriyanto Y. Thohari mengemukakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dibentuk antara lain untuk menampung aspirasi otonomi daerah yang lebih nyata sebagai salah satu tuntutan reformasi 1998. Sebab, sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan MPR RI No XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pelembagaan pertama dari cita-cita reformasi, bahwa selama ini penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah *belum dilaksanakan* secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.<sup>5</sup>

Maka dari itu sebagai panacea atas ketidakpuasan daerah yang cenderung semakin eksesif pada waktu itu maka lahirlah Tap MPR tersebut sebagai embrio bagi lahirnya berbagai aturan dasar, aturan perundang-undangan, dan lembaga negara baru, termasuk di dalamnya dan terutama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD). Dorongan bagi lahirnya DPD waktu itu sangat lah kuat. Tetapi harus diakui juga bahwa resistensi atas kelahirannya juga tidak kurang kuatnya. Tarik menarik dan tolak menolak antara dua aspirasi ekstrim, di salah satu ujung spektrum menginginkan DPD yang kuat dan di ujung yang lain menolak DPD sama sekali, berlangsung cukup panjang yang akhirnya melahirkan sebuah kompromi politik yang berwujud DPD seperti yang sekarang ini.

Jika dilihat dari perspektif senat seperti yang dipraktikkan di negara-negara lain, terutama negara-negara federal, tentu DPD RI sangat lah lemah. Tetapi jika dilihat dari perspektif keterwakilan daerah yang dipraktikkan sebelumnya, yakni Fraksi Utusan Daerah di MPR masa lalu, maka keberadaan DPD RI sebagai sebuah lembaga negara baru adalah suatu ke-

majuan dan penguatan juga. Maka sebaiknya meletakkan DPD sebagai suatu *process of becoming* dari pada sebagai suatu *state of being*. Perjuangan untuk memperkuat DPD baik di bidang legislasi, anggaran, maupun pengawasan, harus dilakukan secara terus menerus, tekun dan sabar, sebab bukan hanya memerlukan pengembangan kelembagaan semata melainkan juga harus berhasil meyakinkan berbagai pihak yang masih *reluctant* dan *resistent* sehingga mereka menjadi percaya sepenuhnya bahwa keberadaan DPD yang kuat merupakan suatu keperluan bahkan keniscayaan bagi masa depan negara tercinta.

Sebagai lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPD RI menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat dan daerah yang menginginkan terjadinya perbaikan dan perubahan di segala bidang kehidupan. Sejauh ini DPD RI telah merespon hal tersebut dengan terus menerus mengartikulasikan aspirasi dan harapan masyarakat dan daerah dalam bingkai NKRI, dalam produk-produk kelembagaan DPD RI.

Sebagai lembaga penyeimbang, kehadiran DPD RI diharapkan dapat mengawal pelaksanaan otonomi daerah dan mampu menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kesejahteraan daerah yang berkeadilan dan berkesetaraan. Gagasan membentuk DPD RI bertujuan untuk meningkatkan derajat keterwakilan (*degree of representativeness*) daerah, sehingga diharapkan DPD RI mampu mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan daerah dalam kebijakan dan regulasi pada tataran nasional. Artinya, kehadiran DPD RI sebagai kamar kedua di parlemen sangat penting dan strategis dalam perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia, guna mewujudkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Melalui berbagai kegiatan strategis, DPD RI berkesempatan dan berhasil melakukan kristalisasi berbagai aspirasi masyarakat terhadap isu-isu persoalan bangsa yang telah dinormakan dalam sebuah naskah Usul Perubahan UUD NRI 1945 yang komprehensif. Evaluasi dan pembahasan serta kajian terhadap aspirasi tersebut melibatkan para pakar dan prominen ahli khususnya bidang ketatanegaraan serta kaum akademisi perguruan tinggi di berbagai daerah. Dari hasil kajian yang dilakukan secara mendalam dan menyeluruh, diperoleh 10 (sepuluh) isu strategis

<sup>4</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005.

<sup>5</sup> Hajriyanto Y. Thohari, Intensifikasi dan Ekstensifikasi Penguatan Kewenangan DPD Di Bidang Legislasi, makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Penguatan DPD Dalam Bidang Legislasi" diselenggarakan oleh Kelompok DPD Di MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 26 Oktober 2015

yang menjadi pokok-pokok perubahan kelima terhadap UUD NRI 1945, yakni :

- a. Penguatan Sistem Presidensial;
- b. Penguatan Lembaga Perwakilan;
- c. Penguatan Otonomi Daerah;
- d. Calon Presiden Perseorangan;
- e. Pemilahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal;
- f. *Forum Privilegiatum*;
- g. Optimalisasi Peran Mahkamah Konstitusi;
- h. Penambahan Pasal Hak Asasi Manusia;
- i. Penambahan Bab Komisi Negara; dan
- j. Penajaman Bab tentang Pendidikan dan Perekonomian.

### **Kewenangan Dewan Perwakilan daerah Republik Indonesia Bidang Legislasi**

Kewenangan DPD RI dalam bidang legislasi diatur dalam UUD 1945, UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta dalam Tata Tertib DPR. Dalam UUD 1945 Pasal 22D Ayat (1) dinyatakan bahwa “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”.

Pasal 22D Ayat (2) menyatakan: “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Masnur Marzuki mengemukakan bahwa<sup>6</sup>, selama ini, sistem dan fungsi legislasi secara konstitusional dan praksis dihadapkan pada dua kendala dan tantangan utama. *Pertama*, secara konstitusional fungsi dan

mekanisme legislasi masih berada pada jalur perwakilan basis politik di DPR yang dimonopoli bersama Presiden. Padahal pelaksanaan fungsi legislasi tidak boleh hanya berlangsung melalui jalur perwakilan berbasis faksi-faksi politik di DPR semata melainkan juga harus berdimensi variasi lokal yang perannya dimainkan oleh DPD. Untuk itulah fungsi legislasi DPD harus disinergikan dan terinstitusikan secara matang dan akuntabel. Institusionalisasi fungsi legislasi DPD akan menjadikan lembaga perwakilan daerah berbasis teritori benar-benar tidak sekedar menjadi komplemen tetapi sekaligus penyeimbang fungsi legislasi berbasis politik di DPR.

Kedua, sikap “abai” Pemerintah dan DPR terhadap amar putusan Mahkamah Konstitusi yang telah membatalkan norma-norma dalam undang-undang yang terkait pelaksanaan fungsi legislasi DPD. Dari perspektif penyusunan legislasi saja misalnya, meskipun MK telah menyatakan bahwa keterlibatan DPD dalam penyusunan prolegnas bersifat imperatif, dalam pelaksanaannya Pemerintah dan DPR tetap enggan melaksanakan amarah putusan MK tersebut. Padahal MK sudah membatalkan pasal-pasal dalam Undang-Undang RI Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) terutama Pasal 18 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (1), Pasal 21 dan Pasal 23.<sup>7</sup> Tidak mengherankan bila kemudian DPD kembali mengajukan judicial review terhadap Undang-Undang RI Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.<sup>8</sup> Anehnya MK tidak mengabulkan pembatalan Pasal 276 Ayat (1) dimana DPD seharusnya dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas sesuai amar Putusan MK sebelumnya.

<sup>6</sup>Mansur Marzuki, *op. cit.*

<sup>7</sup> MK menyatakan UU P3 Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Lihat Putusan MK NOMOR 92/PUU-X/2012.

<sup>8</sup> MK kemudian mengabulkan sebagai permohonan DPD antara lain pada pokoknya menyatakan bahwa a. Pembahasan RUU bersifat tri-partit melibatkan DPR, Presiden dan DPD, b. Naskah RUU yang diajukan sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD harus juga bersifat tri-partit dan c. DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR. Lihat Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014.

Ketiga, belum adanya mekanisme kerja bersama DPR dan DPD khususnya menyangkut pelaksanaan fungsi legislasi bersama di parlemen. Patut dicatat bahwa hingga saat ini belum terbangun mekanisme kerja bersama DPR dan DPD di bidang legislasi termasuk bidang lainnya yang tugas pokok DPD. Akibatnya hubungan kerja DPR dan DPD di bidang legislasi yang meliputi keikutsertaan DPD dalam perencanaan, pengajuan, penyusunan dan pembahasan RUU, tindak lanjut pandangan/pendapat dan pertimbangan atas RUU, serta pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait dengan bidang tugas DPD masih belum terlaksana sebagaimana mestinya untuk memenuhi harapan daerah.

Keempat, belum adanya kesepahaman undang-undang apa saja yang masuk dalam ranah kepentingan daerah yang menjadi kewenangan konstitusional legislasi DPD. Selama ini tugas legislasi DPD tidak memiliki *blue print* yang jelas soal nomenklatur undang-undang mana yang seharusnya dapat diinisiasi oleh DPD.

Oleh karena itu, ke depan kewenangan bidang legislasi DPD seharusnya hanya ditempatkan dalam kerangka mekanisme *check and balances*. Pekerjaan rumah yang tak kalah pentingnya dalam mengartikulasikan fungsi legislasi DPD di parlemen adalah mewujudkan mekanisme *check and balances* di internal lembaga parlemen itu sendiri.<sup>9</sup> Hal ini penting agar ciri negara demokratis semakin melekat dan fungsi pengawasan parlemen semakin efektif. Oleh karenanya maka penyelenggaraan pemerintahan negara selain harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang membatasi kekuasaan, diperlukan pula prinsip dan mekanisme *checks and balances* di internal cabang kekuasaan legislatif (DPR-DPD).

Fungsi legislasi DPD juga haruslah dilihat dalam kerangka DPD sebagai institusi politik. Sebagai lembaga perwakilan politik maka fungsi utama DPD adalah menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi daerah yang diwakilinya. Dalam menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi tersebut DPD

seharusnya memiliki kewenangan yang kuat dalam legislasi, *budgeting* dan pengawasan dalam bidang-bidang tertentu yang terkait dengan daerah. Hal ini tentu saja mensyaratkan amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 karena *constraint* utama DPD selama ini secara yuridis konstitusional adalah limitasi kewenangan yang diatribusikan oleh UUD NRI 1945.

Hajriyanto Y. Thoari mengemukakan bahwa salah satu upaya penguatan DPD yang sangat penting dan strategis, di samping penguatan di bidang pengawasan dan anggaran, adalah penguatan kewenangan di bidang legislasi. Penguatan ini diperlukan bukan hanya dalam konteks kepentingan daerah, melainkan juga dalam kerangka *check and balance* proses legislasi yang selama ini didominasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Sebagai bagian integral dari rumpun lembaga legislatif penguatan kewenangan legislasi sangatlah penting dan urgen, apalagi jika diletakkan dalam konteks kelemahan pelaksanaan fungsi legislasi akhir-akhir ini baik dari segi kuantitas maupun terutama kualitasnya, baik dalam konteks sinkronisme maupun konstitusionalitasnya.<sup>10</sup>

Lebih lanjut, Hajriyanto Y. Thohari mengemukakan bahwa dalam fungsi legislasi, jika dilihat dari perspektif bidang-bidang legislasi yang menjadi kewenangan DPD sebenarnya sangat luas dan besar. Meskipun kata yang digunakan adalah “dapat mengajukan” dan “ikut membahas”, tetapi wilayah dan volume bidang legislasinya sangat besar dan luas sekali, yaitu: undang-undang yang berkaitan dengan (1) otonomi daerah, (2) hubungan pusat dan daerah, (3) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (5) perimbangan keuangan pusat dan daerah; (6) pendapatan dan belanja negara; dan (6) pajak, (7) pendidikan, dan (8) agama.

Meskipun kata yang digunakan lunak, tetapi sebenarnya secara konstitusional ada peluang yang cukup bagi DPD untuk memiliki kewenangan legislasi yang kuat, tetapi hal yang masih pada tingkat potensial ini tidak diakomodasi atau tidak diberikan secara optimal oleh UU tentang MD3 dan akhirnya juga oleh Tata Tertib DPR. UU MD3 yang dibuat oleh DPR (dan Presiden), dalam hal ini UU No 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD,

<sup>9</sup> *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary* mendefinisikan *Checks and Balances* sebagai berikut; “A system of rules diversifying the membership of, and mutually countervailing controls interconnecting the executive, legislative, judicial branches of government, designed to prevent concentration of power within any one branch at the expense of the others.” Lihat Peter Butt (eds.), *Butterworths Concise Australian Legal Dictionary*, Australia :LexisNexis, 2004, h. 68.

<sup>10</sup> Hajriyanto Y. Thoari, *op. cit*

dan juga Peraturan Tata tertib DPR yang dibuat oleh DPR, tidak memberikan kewenangan legislasi kepada DPD secara maksimal dan optimal sebagaimana yang dibuka kemungkinannya oleh konstitusi (UUD 1945). DPR dan Presiden melalui UU MD3 hanya memberikan kewenangan secara minimalis dari apa yang diatur dalam aturan dasar oleh UUD. Menurut hemat saya sebenarnya frasa “dapat mengusulkan” dan “ikut membahas” dapat ditafsirkan secara maksimalis dan optimalis, dan dapat pula didefinisikan secara minimalis dan limitatif. Ironisnya, UU MD3 dan Tatib DPR memilih yang terakhir.<sup>11</sup>

Pada sisi lain, Hajriyanto Y. Thoari mengemukakan bahwa<sup>12</sup> UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, memberikan peluang bagi peran DPD di bidang legislasi di beberapa titik.

*Pertama*, dalam Badan Legislasi DPR (Baleg, alat kelengkapan Dewan yang sangat penting dan strategis), DPD bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah mengkoordinasikan penyusunan program legislasi nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang (RUU) yang disepakati untuk dibahas dan disahkan beserta alasan-alasannya untuk lima tahun dan prioritas tahunannya (Pasal 63).

Di titik ini peran DPD sangat penting, dimana DPD ikut dalam penyusunan Prolegnas di dalam Baleg DPR. Di sini RUU-RUU yang disertai dengan naskah akademik tersebut dapat diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja DPD. Keputusan bahwa RUU tersebut menjadi RUU (yang berasal dari DPD) diambil dalam sidang paripurna DPD (UU MD3 Pasal 276). Kemudian RUU tersebut beserta naskah akademiknya disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Dalam Surat pengantar pimpinan DPD tersebut sekaligus disebutkan Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan RUU nanti di DPR (Pasal 277).

*Kedua*, sumber atau asal RUU yang dimuat dalam daftar urutan tersebut di atas dapat berasal dari

DPR, Presiden, atau DPD (Pasal 163). Dari manapun berasal RUU tersebut harus disertai dengan naskah akademik).

Dalam konteks ini DPD hampir sama kedudukannya dengan komisi di DPR. Sebab, dalam Pasal 164 Ayat (1) dikatakan “Usul rancangan undang-undang dapat diajukan oleh anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi” dan Ayat (2): “Usul rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh anggota DPR, pimpinan komisi, atau pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul”.

*Ketiga*, pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR Presiden, atau DPD dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu, pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat BaLeg, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus; dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR (Pasal 168 dan Pasal 169).

Instiawati Ayus mengemukakan bahwa amanat Konstitusi untuk menegakkan NKRI serta menjawab persoalan hubungan pusat dan daerah tercermin dalam kewenangan DPD RI yang tercantum di dalam Pasal 22D UUD 1945, yaitu: dapat mengajukan RUU 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; Ikut membahas RUU 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; serta memberikan pertimbangan RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya lama dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.<sup>13</sup> Namun, di

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> Instiawati Ayus, *op. cit*

dalam praktiknya, DPD RI tidak diberi kewenangan legislatif meski dalam bentuk yang paling sederhana. DPD RI hanya memberikan saran atau pertimbangan, dan sama sekali tidak diberi kewenangan dalam mengambil keputusan pada rangkaian sekuensial (tata urutan) dan sistematika proses legislasi.

### Kesimpulan

1. Selama dua periode keanggotaan, DPD RI telah menghasilkan 57 (lima puluh tujuh) usul RUU. Dari 57 RUU yang dihasilkan DPD RI, hanya satu RUU yang ditindaklanjuti oleh DPR RI yakni RUU tentang Kelautan yang saat ini telah disahkan menjadi UU No. 32 Tahun 2014. Pada konsiderans Mengingat UU No. 32 Tahun 2014 tersebut telah mencantumkan Pasal 22D ayat (1).
2. 56 RUU yang telah disampaikan ke DPR RI belum ada penjelasan ataupun jawaban tertulis dari DPR RI mengenai nasib RUU tersebut. Bahkan ada beberapa RUU dari DPD RI periode lalu yang berubah status menjadi usul inisiatif DPR RI, seperti RUU tentang Lembaga Keuangan Mikro yang telah disahkan menjadi UU No.1 Tahun 2013, dan RUU tentang Kepelabuhan yang telah disahkan menjadi UU No. 17 Tahun 2008. Kedua undang-undang tersebut pada bagian “mengingat” tidak mencantumkan Pasal 22D Ayat (1). Dengan kata lain, RUU tersebut telah “berganti baju” dari statusnya sebagai usulan DPD RI menjadi usulan DPR RI.

### Saran

1. Berdasarkan realita yang ada, lahir semangat untuk tetap mewujudkan mekanisme *checks and balances*, dipandang perlu untuk menciptakan suatu konstitusi yang dapat menyesuaikan dengan kekinian dan berorientasi masa depan. Karenanya perubahan konstitusi tidaklah cukup hanya dilakukan secara parsial melainkan secara komprehensif. Penataan kembali terhadap sistem ketatanegaraan tidak dipahami secara sempit dalam lingkungan lembaga legislatif saja melainkan menyangkut seluruh cabang-cabang kekuasaan

negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Meskipun berupaya melakukan perubahan terhadap konstitusi, terdapat prinsip-prinsip yang harus tetap dipegang, sebagai suatu bentuk penghargaan terhadap nilai-nilai historis dan menjunjung tinggi norma-norma yang telah menjadi konsensus. Prinsip tersebut adalah tetap mempertahankan Pembukaan UUD Negara Republik Tahun 1945 serta bentuk negara kesatuan (*unitary state*), di samping sistem pemerintahan Presidensial.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- Rahman, Hasanuddin, *Dewan Perwakilan Daerah : Bicameral Setengah Hati*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2004.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara-Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005.
- Instsiawati Ayus, Urgensi Penguatan Lembaga Perwakilan Dalam Sistem Ketatanegaraan, makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Penguatan DPD Dalam Bidang Legislasi” diselenggarakan oleh Kelompok DPD Di MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 26 Oktober 2015.
- Masnur Marzuki, *Pekerjaan Rumah Dalam Rangka Mengidealkan Fungsi Legislasi DPD*”, makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Penguatan DPD Dalam Bidang Legislasi” diselenggarakan oleh Kelompok DPD Di MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 26 Oktober 2015.

Hajriyanto Y. Thohari, *Intensifikasi dan Ekstensifikasi Penguatan Kewenangan DPD Di Bidang Legislasi*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional “*Penguatan DPD Dalam Bidang Legislasi*” diselenggarakan oleh Kelompok DPD Di MPR RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 26 Oktober 2015.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-undang RI Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan  
Undang-undang RI Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

### **Internet**

<http://nasional.kompas.com/read/2014/09/30/14064011/Ini.Capaian.Kerja.DPR.2009-2014>  
diakses 2 Oktober 2014.