

# Perbandingan Kewenangan Dan Fungsi DPD Sebelum Dan Setelah Adanya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

**Suci Damayanti <sup>1</sup>; Vidya Devia Ardania <sup>2</sup>**

(Prodi Hukum Bisnis, Fakultas Bisnis dan Hukum, Universitas PGRI Yogyakarta)

E-mail: (suci.damayanti@upy.ac.id, vidya.deviana@upy.ac.id)

## Inti Sari

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga yang berperan sebagai representasi daerah di Indonesia, dengan legitimasi kuat namun kewenangan yang terbatas. Setelah adanya perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat perubahan fungsi DPD. Tulisan ini bertujuan untuk meninjau perbedaan kewenangan DPD sebelum dan setelah adanya perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 melalui studi kepustakaan baik melalui peraturan perundang-undangan, buku-buku, maupun situs resmi yang terkait. Dari hasil pembahasan tersebut, diketahui Peran DPD belum setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), karena hanya mampu memberikan usulan dan pertimbangan tanpa memiliki hak untuk memutuskan. Setelah perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, DPD mulai dilibatkan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Namun, keterlibatan ini terbatas pada tahap penyusunan Prolegnas jangka menengah, tanpa peran dalam pembahasan atau penyusunan Prolegnas tahunan. Mengingat DPD dan DPR sama-sama dipilih oleh rakyat, seharusnya DPD diberi kewenangan yang setara untuk menjalankan fungsi representasi daerah dengan lebih efektif. Peningkatan peran DPD dalam Prolegnas sangat penting untuk memastikan program legislasi benar-benar berorientasi pada kebutuhan dan kesejahteraan rakyat di seluruh daerah.

**Kata Kunci:** Perbandingan, Kewenangan, Fungsi DPD

## Abstract

*The Regional Representative Council (DPD) is an institution that acts as a regional representative in Indonesia, with strong legitimacy but limited authority. After the amendment to Law Number 12 of 2011, there was a change in the function of the DPD. This article aims to review the differences in the authority of the DPD before and after the amendment to Law Number 12 of 2011 through a literature review, both through laws and regulations, books, and related official websites. From the results of the discussion, it is known that the role of the DPD is not yet equal to the House of Representatives (DPR), because it is only able to provide proposals and considerations without having the right to decide. After the amendment to Law Number 12 of 2011 to Law Number 15 of 2019 concerning the Formation of Legislation, the DPD began to be involved in the preparation of the National Legislation Program (Prolegnas). However, this involvement is limited to the stage of preparing the medium-term Prolegnas, without a role in the discussion or preparation of the annual Prolegnas. Given that the DPD and DPR are both elected by the people, the DPD should be given equal authority to carry out its regional representation function more effectively. Increasing the role of the DPD in the Prolegnas is very important to ensure that the legislative program is truly oriented towards the needs and welfare of the people in all regions.*

**Keywords :** Comparison, Authority, Regional Representative Council (DPD) function

## PENDAHULUAN

Dalam rangka untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat di daerah, memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan nasional; serta untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dalam rangka pembaharuan konstitusi, MPR RI membentuk sebuah lembaga perwakilan baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Pembentukan DPD RI ini dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001. Sejak perubahan itu, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Perubahan tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR RI, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR RI selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi[1].

Dalam proses pembahasan tersebut, berkembang kuat pandangan tentang perlu adanya lembaga yang dapat mewakili kepentingan-kepentingan daerah, serta untuk menjaga keseimbangan antar daerah dan antara pusat dengan daerah, secara adil dan serasi. Gagasan dasar pembentukan DPD RI adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut[1].

Namun dalam perjalanannya, pembentukan DPD menuai banyak kritik. Selain menambah

kebingungan atas system pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, juga karena lembaga ini tidak bisa berbuat banyak sesuai dengan legitimasi yang melekat padanya. Di sisi lain, anggaran yang dikeluarkan untuk lembaga ini tidaklah sedikit. Sayangnya dalam beberapa aturan, DPD tidak lebih dari sebuah lembaga yang seperti tidak memiliki kekuatan untuk melakukan sesuatu. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan, pengaturan mengenai tugas dan wewenang DPD masih belum dapat menunjukkan kekuatannya sebagai lembaga yang memiliki power. Kemudian undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 diubah menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan. Berdasarkan hal ini, penulis akan membahas mengenai perbandingan kewenangan dan fungsi DPD sebelum dan setelah adanya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode normatif yuridis yaitu untuk menganalisis permasalahan hukum berdasarkan pendekatan peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta literatur yang relevan. Metode ini berfokus pada studi kepustakaan, meliputi analisis terhadap buku, jurnal ilmiah, dan peraturan hukum positif di Indonesia. Pendekatan normatif digunakan untuk mendeskripsikan kondisi hukum yang ada dan mengevaluasi penerapan norma-norma hukum. Dari hasil analisis tersebut, penelitian ini menarik kesimpulan berbasis prinsip dan teori hukum yang sesuai.

## PEMBAHASAN

Pada sistem pemerintahan parlementer, eksekutif dipilih oleh parlemen. Kuasa rakyat diserahkan kepada parlemen, kemudian parlemenlah yang membentuk eksekutif. Sehingga dalam sistem pemerintahan parlementer disebut dengan *distribution of power* yang berujuan untuk memaksimalkan fungsi masing-masing lembaga negara dan membatasi kesewenangwenangan lembaga negara. Dalam system parlementer, hanya ada satu kali pemilu yaitu pemilihan parlemen. Setelah anggota parlemen terbentuk maka parlemen akan membentuk eksekutif yang disebut dengan perdana menteri. Cara

menghitungnya adalah dengan *Primus Interpares* yaitu orang yang paling utama dalam parlemen. Untuk menjadi perdana dalam system pemerintahan parlementer, menteri haruslah anggota parlemen, sedangkan syarat untuk menjadi eksekutif adalah harus merupakan anggota parlemen dan bagian dari partai. Di dalam sistem parlementer, Pemilu pada prinsipnya hanya dilaksanakan satu kali, yakni utamanya untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di Parlemen. Dan pembentukan Parlemen inilah kemudian ditentukan Kepala Pemerintahan. Penentuan Kepala Pemerintahan ini biasanya sangat dipengaruhi oleh komposisi perolehan suara dari Partai Politik Peserta Pemilu. Bagi Partai Politik yang menduduki kursi mayoritas, maka diberi kesempatan pertama untuk menentukan komposisi Pemerintahan Negara. Sedangkan jika ternyata dalam Pemilu tidak ada satupun Partai Politik yang mampu menduduki kursi mayoritas, maka penentuan komposisi Pemerintahan Negara dilakukan dengan cara koalisi, yakni bergabungnya dua Partai Politik atau lebih untuk memperkuat suara di Parlemen. Dengan demikian dalam konteks sistem Parlementer, maka korelasi antara Pemilu dan Pemilihan Kepala Pemerintahan sifatnya adalah tidak langsung. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Sistem Presidensiil[2].

Dalam system pemerintahan parlementer, pengawasan parlemen terhadap eksekutif, perdana menteri, dalam sistem pemerintahan parlementer sangat mudah dan sangat kuat karena posisi parlemen adalah lebih tinggi daripada perdana menteri; Eksekutif atau perdana menteri dapat dijatuhkan kapan saja oleh parlemen hanya dengan mengirimkan mosi tidak percaya misalnya kebijakan yang dibuat tidak populer. Logika dalam sistem parlementer adalah mempertahankan hubungan rakyat. Alat-alat menjatuhkan perdana menteri sangat lengkap, mulai dari hak interpelasi, hak angket, hingga hak menyatakan pendapat, karena tujuannya adalah untuk menjatuhkan eksekutif atau perdana menteri; System parlementer mempunyai kriteria adanya hubungan yang saling mempengaruhi antara legislative dengan eksekutif yang salah satu pihaknya mempunyai kemampuan kekuasaan (*power capacity*) untuk menjatuhkan pihak lain dari jabatannya[3].

Berbeda dengan system parlementer, Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil. Dari awal, kuasa rakyat dibagi dua, yaitu kepada eksekutif (Presiden) dan Parlemen (Legislatif). Pemilihan umum dilakukan sebanyak dua kali, yaitu memilih anggota legislatif dan memilih

presiden wakil presiden. Salah satu fungsi utama Pemilu dalam negara demokratis tidak lain adalah untuk menentukan Kepemimpinan Nasional secara konstitusional. Kepemimpinan Nasional yang dimaksud disini menyangkut juga kepemimpinan kolektif yang direfleksikan dalam diri para Wakil Rakyat. Oleh sebab itu dalam bentuk dan jenis sistem pemerintahan apapun, Pemilu menduduki posisi yang sangat strategis dalam rangka melaksanakan tujuan tersebut. Dalam system Presidensiil yang murni, Pemilu diselenggarakan sebanyak dua kali, yaitu pertama, untuk menentukan wakil rakyat yang duduk di parlemen. Kedua, untuk menentukan Presiden (Kepala Pemerintahan) dalam rangka menyelenggarakan Pemerintahan Negara[2].

Dalam system pemerintahan presidensiil, lembaga Dewan Perwakilan Rakyat bukanlah satu-satunya wakil rakyat, karena Presiden juga dipilih langsung oleh rakyat dengan jumlah daerah pemilihan yang jauh lebih banyak dan lebih luas. System presidensiil dikenal dengan *system separation of power*, yakni terdapat pemisahan kekuasaan antara setiap lembaga (Eksekutif, legislative, dan Yudikatif). Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang ditawarkan dalam konsep trias politika menghendaki penyelenggaraan yang berkeadilan dalam rangka terpenuhinya hak-hak rakyat dari absolutisme kekuasaan (otoritarian). Pembagian atau pemisahan kekuasaan sering di kenal dengan istilah “Trias Politica”. Konsep Trias Politica dikemukakan oleh Montesquieu di mana Trias Politica berasal dari bahasa Yunani “Tri” yang berarti tiga, “As” yang berarti poros/pusat, dan “Politica” yang berarti kekuasaan. Adapun definisi dari Trias Politica adalah suatu ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kekuasaan Legislatif adalah membuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>1</sup>

Kekuasaan *Legislatif* yaitu kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan untuk membuat undang-undang yang diberikan kepada suatu badan tertentu yaitu badan yang dipilih langsung oleh rakyat dalam hal ini DPR. Kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan pelaksana undang-undang yang telah dibuat oleh badan legislative yang dipegang oleh Kepala Negara kemudian didelegasikan kepada

---

<sup>1</sup> Abu Daud Busroh, 2010, Ilmu Negara, Jakarta: Bumi Aksara, Hlm. 85

pejabat-pejabat pemerintah/Negara yang bersama-sama merupakan suatu badan pelaksana undang-undang. Sedangkan yudikatif adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan Yudikatif adalah yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan[4].

Pada hakikatnya pemisahan kekuasaan menghendaki penyelenggaraan kekuasaan Negara tidak dilaksanakan oleh satu orang yang dapat mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power). Oleh karena itu, system ketatanegaran Indonesia secara normative telah mengatur penyelenggaraan Negara yang terbebas dari upaya penyalahgunaan kekuasaan dengan membagi kekuasaan tersebut dalam beberapa kelembagaan sesuai dengan fungsinya masing-masing[5].

*Checks and balances is arrangement of governmental power whereby powers of one governmental branch check or balance those of other branches. See also separation of power[6].*

Corak pengawasannya pun bersifat *check and balances* yaitu saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara. *Checks and balances* tersebut bertujuan supaya antar pelaksana kekuasaan negara saling mengawasi dan mengimbangi satu dengan yang lainnya. Dalam artian bahwa kewenangan lembaga negara yang satu akan selalu dibatasi dengan kewenangan lembaga negara yang lain[7]. Dengan konsep tersebut, maka sesungguhnya *checks and balances* bertitik tolak pada adanya *power limit power Checks and balances* ini, yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain.[8]

Legitimasinya adalah legitimasi yang kuat sebab keduanya dipilih dan diberikan mandate langsung oleh rakyat. Sistem control Check and balances lahir dari masing-masing fungsi antara eksekutif dan legislative. Kerja legislatif adalah bagian dari check and balances dengan pemerintah dan kerja eksekutif adalah bagian dari check and balances dengan parlemen sehingga tidak mudah untuk saling menjatuhkan. Presiden sebagai representasi cabang kekuasaan eksekutif hanya dapat dijatuhkan oleh *impeachment articles* yaitu pasal yang diancamkan kepada presiden yang

apabila dilanggar maka presiden akan dijatuhkan. Sedangkan, tidak mungkin ada presiden yang dijatuhkan karena kebijakan, kecuali korupsi. Dalam UUD 1945, Presiden hanya bisa dijatuhkan apabila: Melakukan kejahatan berupa penyuapan, crimes, korupsi, mengkhianati negara, double agent (menjual data-data negara), kejahatan HAM atau kejahatan berat lainnya, dan perbuatan tercela[9];

Pengawasan *check and balances* adalah pengawasan berbasis fungsi. Di dalam Undang-Undang Dasar 1945, fungsi Dewan Perwakilan Rakyat adalah fungsi Legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.[10] Bukan hanya itu, Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki fungsi tambahan yaitu fungsi representasi dan fungsi rekrutmen jabatan. Parlemen di Indonesia terdiri dari dua kamar (*bicameral*), yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang apabila disatukan akan menjadi lembaga yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam system pemerintahan, dikenal adanya istilah *unicameral, bicameral* yaitu:

#### **a. Unicameral**

Sistem parlemen unikameral adalah sistem parlemen yang hanya terdiri dari satu kamar atau badan. Dalam sistem ini tidak dikenal adanya majelis tinggi dan majelis rendah. Dalam system parlemen unikameral, rekrutmen untuk dalam pengisian jabatan parlemen tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial sebagaimana umumnya dalam sistem parlemen dua kamar.[11] Dalam system unicameral Kemungkinan untuk dengan cepat meloloskan Undang-Undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-Undang, sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda). Tanggung jawab lebih besar (karena anggota parlemen tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu Undang-Undang tidak lolos, atau apabila kepentingan warga negara terabaikan). Selain itu, anggota terpilih juga lebih sedikit sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau mereka. Biaya rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.[12]

#### **b. Bicameral**

Sistem parlemen bikameral merupakan sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau dua badan, yang terdiri dari majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Masing-masing kamar dalam parlemen tersebut mewakili kepentingan

kelompok tertentu. Majelis tinggi pada umumnya mewakili kepentingan kelompok-kelompok fungsional, sedangkan majelis rendah mewakili kepentingan rakyat.[12] diterapkannya sistem parlemen bikameral di berbagai negara pada umumnya didasarkan atas dua pertimbangan:[13]

1. **Representation**, yaitu perlunya perwakilan yang lebih luas dari pada hanya atas dasar jumlah atau proporsi penduduk yang diwujudkan melalui pemilihan umum yang diikuti oleh partai politik. Dalam realitas politik, aspirasi yang didasarkan pada pertimbangan keterwakilan wilayah adalah keniscayaan yang sering diabaikan, di samping kepentingan dari kategori politik yang tidak mungkin terakomodasi melalui partai politik. Acapkali dikatakan bahwa majelis rendah mencerminkan dimensi populer (penduduk), sedangkan majelis tinggi mencerminkan dimensi teritorial.
2. **Redundancy**, perlu adanya sistem yang dapat menjamin bahwa keputusan-keputusan politik yang penting bagi suatu negara, harus dibahas secara berlapis (*redundancy*) agar setiap kepentingan dan aspirasi dipertimbangkan secara sungguh-sungguh

Tapi dalam Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga ahli yang memiliki kekuatan sendiri, sekretariat jenderal sendiri, juga memiliki aggarannya sendiri. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 antara lain Mengubah Undang-Undang Dasar (hanya jika ada ada usulan perubahan Undang-Undang Dasar), Menjatuhkan presiden (hanya jika ada proses impeachment). Dengan adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebenarnya menjadikan Indonesia bukan lagi *bicameral*, tetapi *tricameral*. Bagian yang menarik untuk dibahas adalah bagian yang mengatur mengatur tentang Dewan Perwakilan Daerah. Berdasarkan 22D Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dikatakan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah antara lain:

- a. Dewan Perwakilan Daerah **dapat** mengajukan Rancangan Undang-

Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan 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;[14]

- b. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta Dewan Perwakilan Daerah **dapat** memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan pajak, pendidikan dan agama;[15]
- c. Dewan Perwakilan Daerah **melakukan pengawasan** pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama **serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti**. [16]

Berdasarkan pasal tersebut di atas, bisa dilihat bahwa hampir semua kewenangan Dewan Perwakilan Daerah terdapat kata “**dapat**”, artinya kewenangan tersebut tidak imperative atau memaksa. Bahkan jika dilihat di ayat terakhir, Dewan Perwakilan Daerah “**melakukan pengawasan, yang hasil pengawasannya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, untuk ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat**”, Hal ini memberikan batasan yang membuat Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat berperan sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam konteksnya dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah sama seperti asisten Dewan

perwakilan Rakyat yang menggantungkan keputusan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan cenderung tidak dapat memutuskan apa-apa.

Dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dikatakan bahwa wewenang Dewan Perwakilan Rakyat yaitu memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, membahas rancangan Undang-Undang bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dan apabila rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Stephen Sherlock, mengatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah Indonesia adalah Dewan Perwakilan Daerah yang paling aneh yang tidak ia temukan di belahan dunia manapun. Kombinasi yang tidak lazim antara legitimasi yang sangat kuat dengan otoritas yang nyaris tidak ada sama sekali (*represents the odd combination of limited power and high legitimacy*).[17] Relasi antara DPR dan DPD seharusnya dibuat dalam kerangka dan memperbandingkan derajat keterwakilan DPR dan DPD, mencermati pengaturan dalam UUD 1945 serta pelaksanaan kewenangan DPD oleh Undang-Undang pelaksanaannya.[18] Kenapa dikatakan legitimasinya tinggi? Karena, untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah tidaklah mudah bahkan sangat sulit. Misalnya dalam pemilihan Dewan Perwakilan Daerah pertama kali, Ketua terpilih adalah Ginandjar Kartasasmita dari Daerah Pemilihan Jawa Barat. Suara yang diraih 3.8 juta suara. Jika dibandingkan dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang meraih suara rata-rata 200 ribu, maka satu orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat setara dengan 19 anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dari penjelasan singkat ini timbul pertanyaan, Mengapa Indonesia memutuskan untuk membuat sebuah lembaga bernama Dewan Perwakilan Daerah?

Ada beberapa pertimbangan mengapa akhirnya Indonesia membentuk Dewan Perwakilan Daerah, selain karena distribusi penduduk menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar dan cenderung terkonsentrasi di Pulau Jawa saja, juga karena sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat yang sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme (keberagaman) daerah otonom

seperti daerah istimewa dan daerah khusus[19]. Sementara itu terdapat pula beberapa hal yang melandasi gagasan awal reformasi konstitusi yang melahirkan Dewan Perwakilan Daerah, antara lain gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral system*), dalam sistem ini DPD akan bertindak sebagai *The Upper House* (Majelis Tinggi), sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai *The Lower House* (Majelis Rendah) dan gagasan meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.[19] Disamping adanya alasan untuk memperkuat kesatuan nasional, DPD juga dibentuk untuk memperkuat fungsi *checks and balances* dalam lembaga perwakilan rakyat itu sendiri. Dengan pembentukan DPD diharapkan agar mekanisme *checks and balances* dapat berjalan secara efektif dan relatif seimbang.[7]

Menurut Prof. Jimly Assidique, Dewan Perwakilan Daerah dalam batas-batas tertentu merupakan lembaga perwakilan yang dapat lebih mewakili rakyat karena merupakan perwakilan setiap daerah. Artinya, wakil-wakil yang terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah penyalur keanekaragaman aspirasi daerah (*regional representative*), sedangkan DPR hanya sebatas perwujudan aspirasi dan paham politik rakyat (*political representative*) yang belum tentu mewujudkan perwakilan dari setiap warga daerah.

Berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945, dikeluarkanlah Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Daerah untuk Mengajukan dan membahas rancangan Undang-Undang tetapi tidak dapat ikut menetapkan dan memutuskan terhadap masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kemudian, Dewan Perwakilan Daerah juga Memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan dan agama, Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) serta Melakukan

Pengawasan terhadap masalah otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengembangan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lain serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan dan agama.[20]

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) telah menjelaskan lebih lanjut mengenai pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangan DPD, namun beberapa ketentuan yang tercantum dalam UU MD3 dinilai belum secara maksimal mengejawantahkan kewenangan DPD sebagaimana UUD 1945 hal ini diperkuat dengan adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah mengembalikan kewenangan DPD dalam pemenuhan fungsi legislasinya sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Namun demikian, UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DAN DPRD (UU MD3) yang terbit pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan menggantikan UU No. 27 Tahun 2009, tetap saja memuat ketentuan Pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, bahkan mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk Undang-Undang MD3 nyata-nyata tidak menghargai putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tersebut. Kondisi yang demikian ini jelas-jelas tidak memberikan teladan bagi rakyat Indonesia dalam melaksanakan penegakan hukum, karena justru Lembaga Negara setingkat pembentuk UU juga tidak mengindahkan keputusan lembaga yang diberi kewenangan konstitusi untuk memutuskan permohonan pengujian UU terhadap UUD 1945, yakni Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Putusan MK tersebut, DPD berpandangan perlunya dilakukan penyesuaian dan perubahan terhadap UU MD3 terutama kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan kelembagaan DPD serta mekanisme pelaksanaan pembahasan legislasi yang konstitusional.

Ketentuan ini lagi-lagi menempatkan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislative dalam posisi yang tidak sama dan tidak setara apabila dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Aturan mengenai wewenang Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislative dalam Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD 1945 sangat tidak memberikan posisi terhadap Dewan

Perwakilan Daerah dengan kewenangan terbatas bahkan sekedar untuk mengajukan usul. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas dan memberikan pertimbangan, tetapi tidak berhak untuk memutuskan karena yang berhak untuk memutuskan RUU adalah DPR.

DPD sebagai lembaga legislatif sebenarnya tidak mempunyai kekuasaan apapun yang secara strategis dapat memberikan pengaruh dalam pengambilan keputusan terhadap masalah-masalah yang menyangkut kehidupan rakyat yang diwakilinya, sehingga fungsi DPD yang demikian itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR yang sifat tugasnya di bidang legislasi hanyalah menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Suatu hal yang ironis sebagai lembaga yang anggota-anggotanya dipilih dan mewakili rakyat Indonesia, tetapi DPD tidak mampu mengekspresikan dan merepresentasikan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Dengan demikian, dalam posisi dan kedudukannya itu adalah tepat kalau DPD tidak lebih merupakan badan penasihat atau lembaga konsultan bagi DPR.

Eksistensi DPD harus ditingkatkan demi menjaga lembaga ini sendiri. Hal ini disebabkan karena DPD berbeda dengan DPR yang tidak secara spesifik mempunyai konstituen di daerah. DPD dengan potensi daerahnya masing-masing seharusnya bisa fokus untuk menyelesaikan permasalahan daerahnya masing-masing karena pada akhirnya DPR saja yang merupakan representasi secara umum pada saat melaksanakan fungsinya kembali ke daerah pemilihan masing-masing.[21]

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa:[22]

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.

- (5) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dalam ketentuan ini, dapat dilihat bahwa DPD sama sekali tidak terlibat bahkan dalam program legislasi nasional (prolegnas). Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang berada pada tahapan paling awal, yakni pada tahapan perencanaan, setelahnya baru kemudian masuk tahap penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Prolegnas adalah tahapan penting dalam rangkaian proses pembentukan undang-undang. Seharusnya, dalam agenda penyusunan prolegnas tidak hanya melibatkan DPR dan Pemerintah saja tetapi juga DPD. Mengapa demikian? Karena DPD merupakan lembaga yang juga merupakan representasi rakyat. Untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan setiap daerah, maka sudah sewajarnya jika DPD terlibat untuk mengusung hingga menetapkan program legislasi nasional.

Problem ini kemudian dijawab dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur bahwa:

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.
- (5) Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.

- (6) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Jika diperhatikan terdapat 2 (dua) bentuk perubahan dalam undang-undang nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu:

1. Dalam pasal (1) tentang penyusunan prolegnas yang semula dalam Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya disusun oleh DPR dan Pemerintah, maka pada undang-undang nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, selain melibatkan DPR dan Pemerintah, juga melibatkan DPD.
2. Terdapat penambahan pasal yaitu "Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya," juga melibatkan DPD. Hanya saja, keterlibatan DPD hanya sampai pada "sebelum penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah" tetapi tidak dilibatkan dalam penyusunan dan penetapan prolegnas tahunan.

Berbicara mengenai prolegnas, dalam Selain pasal 20, Penambahan dan perbaikan juga terjadi di Pasal 21 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa:

- (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari



- fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat
- (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum
  - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.

Kemudian Pasal 21 ayat (4) undang-undang nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diubah menjadi

*“Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”*

Bentuk koordinasi dengan DPR dan DPD dalam menindaklanjuti hasil evaluasi tidak memiliki alur. Pengaturan terkait alur koordinasi ini diperlukan untuk dicapai kesepakatan dan pemahaman bersama untuk menindaklanjuti hasil evaluasi.[23]

#### **Tentang Prolegnas**

Penyusunan Prolegnas didasarkan pada visi pembangunan hukum nasional, yaitu: terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mewujudkan visi tersebut, misi yang diemban adalah mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang

hidup dalam masyarakat; mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum; mewujudkan aparat hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi; dan mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.[24]

Pada dasarnya dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan atas keperluan untuk mengatur kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Peraturan perundang-undangan seharusnya dapat menyelesaikan permasalahan bukan menambah permasalahan dan ketidakpastian serta ketidakadilan. Maka setelah terbentuknya peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan suatu mekanisme evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan tersebut untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan dan bermanfaat.[23]

Dengan kondisi demikian, Indonesia merupakan sebuah anomali karena dengan definisi legitimasi di atas, lembaga DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah. Dengan Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada demikian, dapat dilihat bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah[23].

Undang-undang memiliki fungsi sebagai sarana kesejahteraan bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan. Undang-undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan dari keseluruhan kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan.[25]

#### **SIMPULAN**

DPD merupakan sebuah lembaga yang diciptakan oleh pemerintah untuk menjadi representasi atau perwakilan setiap daerah di Indonesia. Sebagai representasi, DPD memiliki legitimasi yang sangat kuat tetapi dengan kemampuan yang amat terbatas. Ia tidak mampu setara dengan DPR, bahkan cenderung hanya menjadi asisten DPR yang hanya bisa memberikan usulan dan pertimbangan tetapi tidak dapat memutuskan. Setelah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diubah menjadi undang-undang nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan

Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, DPD mulai dilibatkan dalam proses penyusunan prolegnas. Sayangnya, keterlibatannya hanya pada tahap penyusunan prolegnas jangka menengah dan tidak sampai pada pembahasan atau penyusunan prolegnas tahunan. Seharusnya, DPD diberikan kemampuan yang sama dengan DPR sebab keduanya merupakan wakil yang dipilih dan diberi mandate langsung oleh rakyat. Prolegnas adalah program penting pemerintah yang berfokus pada kebutuhan dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, DPD harus punya fungsi dan kewenangan lebih untuk dapat benar-benar merepresentasi daerah.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

Ramlan Surbakti, *Pilkada adalah Pemilu*, Harian Kompas, 30 Maret 2005, dalam Titik Triwulan Tutik, 2008, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia PascaAmandemen UUD 1945*, cetakan pertama, Cerdas Pustaka, Jakarta

Mariana, D., Paskalina, C., & Yuningsih, N. Y, 2007, *Perbandingan Pemerintahan*. Universitas Terbuka, Jakarta.

Yuliandri, 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. Jakarta

Busroh, Abu Daud. 2010., *Ilmu Negara*. Bumi Aksara, Jakarta

Husodo, Djatmiko Anom, 2008, *Dewan Perwakilan Daerah dan Masa Depan Bikameralisme Indonesia*, dalam *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta.

Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

**Jurnal**

Mahendra, A.A. Oka, "Program Legislasi Nasional Instrumen Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol.2 No. 1, Maret

Tutik, Titik Triwulan "Harmonisasi Fungsi Dpd Dan Dpr Pada Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan *Checks And Balances*", *Yustisia*, Vol. 1, 2012.

Rahmatullah, Indra "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *Jurnal Cita Hukum*. Vol. I No. 2, Desember 2013

Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", *MMH*, Jilid. 44 No.4, 2015.

Hadi, Sofyan, "Prinsip *Checks And Balances* Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia (Studi Terhadap Usulan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945)", *Mimbar Keadilan, Jurnal Ilmu Hukum*, ISSN: 0853-8964, Edisi Januari-Juni, 2014.

Taufik, Ade Irawan, "Gagasan Mekanisme Pemantauan Dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan (*The ideas of monitoring and reviewing law mechanism*)", *Jurnal RechtsVinding, Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 10 Nomor 2, Agustus 2021

Jurnal Hukum & Pembangunan,  
“Fungsi Representasi Dewan  
Perwakilan Daerah Republik  
Indonesia Sebagai Lembaga  
Perwakilan Daerah”, Jurnal  
Hukum & Pembangunan Vol.  
47 No. 4, 2017.

Kedudukan MPR, DPR Dan  
DPD”,

<https://www.dpr.go.id/prol-egnas/deskripsi->

Konsepsi3/ld/51 Diakses 25  
November 2021

Yulistyowati, Efi., Pujiastuti, Endah  
2016, “Penerapan Konsep  
Trias Politica Dalam Sistem  
Pemerintahan Republik  
Indonesia : Studi Komparatif  
Atas Undang–Undang Dasar  
Tahun 1945 Sebelum Dan  
Sesudah Amandemen”,  
Jurnal Dinamika Sosial  
Budaya, Volume 18, Nomor  
2, Desember 2016

Fuqoha, Nugroho, Indrianti Arif  
Firdausi, Azhar, “Stabilitas  
Pemerintahan Pasca  
Pemilihan Umum di  
Indonesia antara *Checks and  
Balances* dan Demokrasi  
Transaksional”, AJUDIKASI :  
Jurnal Ilmu Hukum, Volume 3  
Nomor 2, 2019

Zainal Abidin Saleh, “Demokrasi Dan  
Partai Politik”, Jurnal  
Legislasi Indonesia, Vol. 5  
No. 1 - Maret 2008

#### **Lain-Lain**

Stephen Sherlock dalam Putusan  
Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-  
XII/2014

*Black Law Dictionarry* By Henry  
Campbel, (St. Paul: West Publishing Co., 1990

Dewan Perwakilan Rakyat Republik  
Indonesia, “Susunan Dan

