

WEWENANG DEWAN PERWAKILAN DAERAH (DPD) DI BIDANG LEGISLADI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Julpikar

Dosen Tetap Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

E-mail: julpikar@gmail.com

Abstrak

Reformasi tahun 1998 telah melahirkan banyak sekali perubahan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dimulai dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, yang selama ini diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan lainnya adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk menampung aspirasi rakyat daerah, yang selama ini kurang dilakukan oleh anggota dewan perwakilan rakyat dari daerah yang berasal dari partai politik. DPD juga ternyata memiliki fungsi legislasi layaknya DPR, namun dengan pembatasan-pembatasan.

Kata kunci: wewenang, DPD, legislasi, ketatanegaraan

1. Pendahuluan

Ketika gerakan reformasi tahun 1998 berhasil menjatuhkan Presiden Soeharto dari kursi presiden, maka sejak saat itu pula banyak tuntutan yang dilayangkan beberapa pihak untuk merubah hampir seluruh struktur pemerintahan yang ada. Seluruh perubahan itu harus dimulai dengan perubahan konstitusi yang sepanjang kemerdekaan Indonesia sampai tahun 1998 hampir tidak pernah mengalami perubahan. Semangat perubahan terhadap konstitusi yang muncul antara lain keharusan dan pentingnya pembatasan kekuasaan, pengaturan hubungan dan kekuasaan antar cabang kekuasaan, penguatan perlindungan dan penjaminan hak asasi manusia, penyelenggaraan otonomi daerah dan pengaturan hal-hal yang mendasar di berbagai sendi kehidupan masyarakat.

Semua hal tersebut di atas diwujudkan sebagai konsensus politik bangsa yang dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat yang selama ini diemban oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ciri lain yang sangat penting juga ialah bahwa presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR.¹ MPR yang selama ini menjadi lembaga tertinggi negara setelah terjadinya amandemen terhadap UUD 1945 hanya menjadi salah satu diantara lembaga-lembaga negara yang sejajar.

Salah satu isu penting yang menjadi buah dari reformasi adalah lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Selama ini DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan DPD merupakan upaya untuk menampung aspirasi masyarakat daerah.

Menarik untuk dikaji ketika kewenangan DPD sama sebenarnya dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR, lantas apa perbedaan yang sangat signifikan khususnya dalam bidang legislasi antara DPD dengan DPR.

¹Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 185.

2. Kekuasaan Legislatif di Indonesia

Legislasi diartikan sebagai badan pembuat peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu kehadirannya dipengaruhi oleh bentuk dan sistem pemerintahan yang berlaku pada setiap negara. Legislasi dalam hal ini berarti pembuatan undang-undang, sedangkan legislatif sebagai badan atau lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di setiap negara yang menganut sistem parlementer bekerja berdasarkan kegiatan yang dituntut oleh pembentukan sesuatu peraturan perundang-undangan.²

Proses legislasi sebagai proses yang berlangsung dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, pada gilirannya akan mengait pada hal-hal yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik dalam bentuk maupun dalam hierarkinya. Proses legislatif yang menarik perhatian pada hal yang bersangkutan paut dengan perundang-undangan dipengaruhi bukan saja oleh bentuk dan sistem pemerintahannya tetapi juga oleh peraturan dan prosedur yang berlaku dalam hal peraturan perundangan itu sendiri.³

Peraturan dan prosedur mengenai proses legislatif atau proses di dalam membuat peraturan perundang-undangan berbeda antara satu dengan yang lainnya. Namun pada dasarnya, peraturan dan prosedur dalam proses ini adalah merupakan suatu hal yang berlaku umum. Hal ini ditandai oleh adanya 4 (empat) hal yang selalu ada dalam proses legislatif, yaitu⁴:

- a. Inisiatif pembentukan perundang-undangan,
- b. Pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,
- c. Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.
- d. Ada argumentasi dan voting.

Inisiatif pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai langkah awal yang terjadi di dalam rangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dalam suatu negara. Bagi negara Republik Indonesia, langkah awal pembentukan peraturan perundang-undangan ditentukan oleh konstitusi negara Republik Indonesia yang dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pertimbangan-pertimbangan yang diberikan dalam rangka pembentukan suatu peraturan perundang-undangan oleh para pengusul didasarkan pada berbagai aspek kepentingan. Dapat saja dari aspek kepentingan ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan. Sifat kepentingan yang muncul sebagai dasar pertimbangan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan diwarnai oleh kemauan-kemauan politik pengusul, yang pada akhirnya dipengaruhi oleh sistem politik negara yang berlaku.

Pengaruh di dalam pembuatan peraturan perundang-undangan adalah dimaksudkan bahwa pada setiap pembuatan suatu peraturan perundang-undangan selalu terjadi saling pengaruh memengaruhi melalui silang pendapat pada saat undang-undang itu didasarkan pada badan legislatif.⁵ Pengaruh melalui silang pendapat para anggota legislatif bersumber dari kemauan yang mewarnai kepentingan para pengusul atau mereka yang saling silang pendapat.

Sebagai langkah lanjut dari silang pendapat, memungkinkan terjadinya adu argumentasi dan penolakan melalui sistem pemungutan suara terbanyak. Legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat menurut konstitusi 1945 adalah terdiri dari dua dalam satu kesatuan lembaga, yang dalam status kelembagaan, satu terhadap yang lainnya berkedudukan lebih tinggi dari yang

²Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Gema Insani, Jakarta, 1996, hlm. 15.

³Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1990, hlm. 14.

⁴Fariied Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm.

⁵Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 6.

lainnya, namun dalam keanggotaan, satu terhadap yang lainnya adalah merupakan bagian dari keanggotaan satu kelembagaan secara utuh.⁶

Dilihat dari keanggotaan lembaga, maka status kelembagaan legislatif di Indonesia secara konstitusional terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Keanggotaan majelis terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan para utusan daerah dan golongan-golongan menurut undang.⁷ Disini terlihat bahwa kelembagaan legislatif terdiri dari dua kelembagaan dalam satu kesatuan utuh dan malah dapat dikatakan satu lembaga mencakup lembaga lain atau lembaga lain adalah bagian yang utuh dari lembaga lainnya.

Lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas dan kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD.⁸ Secara keseluruhan UUD 1945 sebelum perubahan mengenal 6 (enam) lembaga tertinggi dan tinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara, DPR, presiden, MA, BPK dan DPA sebagai lembaga tinggi negara.⁹ Setelah perubahan, lembaga negara berdasarkan ketentuan UUD adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, KY, KPU dan Bank Sentral tanpa mengenal istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara.

UUD 1945 mengejawantahkan prinsip kedaulatan yang tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan negara. UUD 1945 memuat pengaturan kedaulatan hukum, rakyat, dan negara karena didalamnya mengatur tentang pembagian kekuasaan yang berdasarkan pada hukum, proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat, dan hubungan antarnegara RI dengan negara luar dalam konteks hubungan internasional.

Adanya pergeseran prinsip pembagian kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antarlembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan pemisahan kekuasaan antarlembaga negara adalah adanya pergeseran kedudukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang semula di tangan MPR dirubah menjadi dilaksanakan menurut UUD.¹⁰

Perubahan tersebut, jelas bahwa UUD 1945 yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat dalam praktiknya dibagikan pada lembaga-lembaga dengan pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas. Pada bidang legislatif terdapat DPR dan DPD, di bidang eksekutif terdapat presiden dan wakil presiden yang dipilih oleh rakyat, di bidang yudikatif ada Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, pada bidang pengawasan keuangan ada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Perlu diingat, bahwa dalam pembagian kekuasaan antarlembaga negara terdapat kedudukan dan hubungan tata kerja antarlembaga negara yang mencerminkan adanya kesamaan tujuan dalam penyelenggaraan negara.

Berbicara mengenai lembaga negara berarti berbicara mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik huku berarti negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa presiden atau perdana menteri atau raja. kekuasaan legislatif dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat, dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya.

⁶Faried Ali, *Op. Cit.*, hlm. 162.

⁷Padmo Wahjono, *Op. Cit.*, hlm. 7.

⁸C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1986, hlm. 187.

⁹Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Asdi Mahasatya, Jakarta, 1986, hlm. 187.

¹⁰Sri Soemantri Martosoewignyo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 1981, hlm. 39.

Kekuasaan eksekutif misalnya, dibantu oleh menteri-menteri yang biasanya memiliki sebuah departemen tertentu. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga yang diadopsi di setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual.

Lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbedam secara konsep, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan tujuan negara antara infrastruktur politik.

Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infrastruktur politik (*socio political sphere*) selaku pemilik kedaulatan (*political sovereignty*) dengan suprastruktur politik (*governmental political sphere*) sebagai pemegang atau pelaku kedaulatan rakyat menurut hukum (*legal sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling memengaruhi. Berdasarkan hal tersebut, hubungan antara dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut ditentukan dalam UUD, terutama suprastruktur politik telah ditentukan satu sistem, bagaimana kedaulatan rakyat sebagai dasar kekuasaan tertinggi negara itu dibagi-bagi dan dilaksanakan lembaga-lembaga negara.

3. Kedudukan DPD Menurut Konstitusi Indonesia

Terminologi konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk, istilah yang dimaksud adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹¹ Pada sisi lain undang-undang dasar merupakan transliterasi ke dalam tata bahasa Indonesia undang-undang dan *ground* berarti tanah atau dasar.¹²

Negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional dipakai terminologi *constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Pengertian konstitusi dalam praktik dapat berarti lebih luas dari pengertian UUD, tetapi ada juga yang menyamakannya dengan pengertian undang-undang dasar. Bagi para sarjana ilmu politik terminologi *constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat.¹³

Berdasarkan dari beberapa pendapat para ahli tentang definisi konstitusi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Adapun batasan-batasan yang dapat dilihat dari pengertian tersebut, yaitu¹⁴:

- a. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
- b. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus tugasnya dari suatu sistem politik.
- c. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara.
- d. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak asasi manusia.

¹¹Dahlan Thaib, et.al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 7.

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*

¹⁴Mohd. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 105.

Konstitusi merupakan sesuatu yang sangat penting bagi setiap bangsa dan negara, baik yang sudah lama merdeka maupun yang baru saja memperoleh kemerdekaan. Konstitusi memiliki fungsi-fungsi yang menurut Jimly Asshidiqie yaitu¹⁵:

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan dan organ negara,
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara,
- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dan warga negara,
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara atau pun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara,
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan serta sebagai *center of ceremony*.
- g. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat, baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
- h. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaharuan masyarakat.

Reformasi politik Indonesia pascajatuhnya Soeharto pada Mei 1998 telah mendorong dilakukannya reformasi konstitusi sebagai prasyarat demokratisasi. Sistem ketatanegaraan telah mengalami perubahan yang sangat mendasar sebagai hasil amandemen UUD 1945 yang berlangsung di MPR-RI sebanyak empat tahap antara tahun 1999-2002. Pada perubahan pertama sampai keempat UUD 1945 telah dilakukan pengaturan kembali *distribution of power* (distribusi kekuasaan) antar cabang kekuasaan sebagai upaya membentuk sistem politik yang lebih demokratis. Kekuasaan negara dibagi secara seimbang di antara cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam kerangka sistem *checks and balances* (saling mengawasi dan menyeimbangkan).¹⁶

Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pelaksana kedaulatan rakyat, tetapi kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945). Tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi dari lembaga negara lainnya. Dalam hal ini MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan seterusnya adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan sejajar, yang bertugas melaksanakan kedaulatan rakyat.¹⁷

Sistem perwakilan yang dianut oleh Indonesia merupakan sistem yang khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan serta tantangan bangsa dan negara Indonesia.¹⁸ Munculnya DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan respon atas pengalaman pada pemerintahan sebelumnya (Orde Baru) di mana hubungan pusat dan daerah tidak harmonis dan pemerintahan dijalankan secara sentralistik.¹⁹ Akibatnya adalah keragaman dan ciri khas daerah tidak mendapat ruang yang memadai untuk hidup dan berkembang karena pada era tersebut yang diutamakan dan dipentingkan adalah persatuan dan kesatuan.

Pada 1998 saat era reformasi baru dimulai, Presiden B.J. Habibie membentuk Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang di dalamnya terdapat Kelompok

¹⁵Taufiqurrohman Syahuri, *Op. Cit.*, hlm. 28.

¹⁶Valina Singka Subekti, "Konstitusi dan Revitalisasi Sistem Politik Indonesia" dalam Susi Dwi Harijanti (editor), *Negara Hukum Yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka PurnaBakti Prof. DR. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Bandung, 2011, hlm. 100.

¹⁷*Ibid*, hlm. 100-101.

¹⁸Taufiqurrohman Sahuri, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 31.

¹⁹Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 67.

Reformasi Hukum dan Perundang-undangan. Setelah melakukan kajian ilmiah-akademis mengenai perubahan UUD NRI Tahun 1945, Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan mengusulkan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Salah satu materi perubahan yang diusulkan adalah mengenai lembaga MPR, yakni bahwa Utusan Daerah adalah utusan yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu. Utusan Daerah dipilih langsung oleh rakyat daerah bersangkutan. Dapat dipertimbangkan kemungkinan untuk membentuk Dewan Utusan Daerah yang tersendiri di samping DPR, yang keduanya bersama-sama tergabung dalam MPR.²⁰

Dewan Perwakilan daerah merupakan lembaga negara yang merupakan wakil dari masyarakat daerah yang berkedudukan di ibu kota negara yang mana tugasnya bersama DPR sebagai wakil masyarakat yang duduk di bidang legislasi. Ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah.
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah.
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

DPD memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan legislatif yang dimiliki DPD adalah dapat mengajukan kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Dalam bidang pengawasan, DPD mengawasi pelaksanaan berbagai undang-undang yang ikut dibahas dan diberikan pertimbangan oleh DPD. Namun, kewenangan pengawasan menjadi sangat terbatas karena hasil pengawasan itu hanya untuk disampaikan kepada DPR guna bahan pertimbangan dan ditindaklanjuti. Pada sisi lain, anggota DPD ini memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama dengan DPR ketika bersidang dalam kedudukan sebagai anggota MPR, baik dalam perubahan UUD, pemberhentian presiden maupun wakil presiden.

UUD NRI Tahun 1945 menentukan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi adalah sama dan jumlah seluruh anggotanya tidak lebih dari seperti jumlah anggota DPR. Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan DPD menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia.

4. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Bidang Legislasi

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar Pancasila, meskipun dengan menggunakan ukuran Pancasila, namun tetap dengan elemen-elemen penting yang merupakan syarat mutlak sebuah negara hukum, yakni²¹:

1. Asas pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia,
2. Asas legalitas,

²⁰Jimly Asshiddiqi dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Sebuah Dokumen Historis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2006, hlm. 18-19.

²¹A. Mukhtie Fajar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2005, hlm. 43.

3. Asas pembagian (pemisahan) kekuasaan negara,
4. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak,
5. Asas kedaulatan rakyat,
6. Asas demokrasi, dan
7. Asas konstitusional.

Elemen-elemen tersebut di atas merupakan konsekuensi logis dari tujuan negara yang dicita-citakan yakni kesejahteraan rakyat sebagaimana tertuang dalam Aline IV Pembukaan UUD 1945. Salah satu asas dalam elemen negara hukum tersebut adalah pembagian kekuasaan negara dengan ukuran asas kekeluargaan. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945, terdapat kecenderungan adanya pergeseran pemaknaan kedudukan lembaga-lembaga negara secara sejajar dalam fungsinya masing-masing. Tidak demikian halnya terhadap lembaga negara penunjang dalam pelaksanaan fungsinya di negara hukum Indonesia berdasar Pancasila dengan asas kekeluargaannya. Ketika dihadapkan pada sistem *checks and balances* yang mensyaratkan adanya keseimbangan dan kesejajaran, nampaknya hal tersebut dapat dimaknai sebagai pelaksanaan asas kekeluargaan seperti yang dimaksud. Dengan demikian terdapat hubungan yang selaras antara pengertian asas kekeluargaan dengan sistem *checks and balances* untuk saling melengkapi dan menguatkan sistem ketatanegaraan Indonesia dalam meninjau hubungan antarlembaga negara.²²

Dasar pembentukan DPD adalah perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 10 November 2001, di mana naggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Berbeda dengan DPR, penyusunan perubahan ketiga UUD 1945 tidak berani menegaskan hal-hal apa saja yang menjadi kewenangan atau hak-hak DPD, kalau dapat dilihat dari sistem ketatanegaraan dalam bidang legislasi, maka DPD tidak mempunyai fungsi dan wewenang dalam bidang legislasi. Hal ini terlihat bahwa fungsi yang diemban oleh DPD dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, DPRD hanyalah sebagai suatu bagian yang hanya berupa teori saja tanpa memiliki kewenangan dalam bidang legislasi.

Perubahan ketiga UUD 1945 mengatur bahwa DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan tugas dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan pusat dan daerah. Meskipun DPD juga ikut membahas RUU dalam bidang-bidang tersebut, namun DPD tidak diberi hak untuk ikut dalam pengambilan keputusan pengesahan RUU tersebut.

DPD juga dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang mengenai bidang-bidang tersebut serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti, selain itu juga DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Meski terkesan diberikan banyak peran, peran dan fungsi DPD tidak jauh berbeda dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang telah dihapuskan. Fungsi dan wewenang DPD pada dasarnya hanyalah memberikan usulan, masukan atau pertimbangan

²²W.M. Herry Susilowati, "Hubungan Antara Lembaga Negara Penunjang Dengan Lembaga Negara Utama dalam Kerangka Sistem *Checks and Balances* di Negara Hukum Indonesia" dalam Susi Dwi Harijanti (editor), *Negara Hukum Yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka PurnaBakti Prof. DR. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Bandung, 2011, hlm. 108-109.

kepada DPR. Tidak ada kewajiban bagi DPR untuk mengikuti usulan, masukan atau pertimbangan dari DPD, DPR dapat dengan mudah mengabaikannya begitu saja.

DPD memiliki suatu kekhasan dalam strukturnya, dimana anggota-anggota DPD tersebut merupakan wakil-wakil daerah dari setiap provinsi serta tidak ada pengelompokan anggota seperti fraksi di DPR. Anggota-anggota DPD merupakan orang-orang independen yang bukan berasal dari partai politik atau politisi profesional tetapi berasal dari berbagai latar belakang.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, menjelaskan tentang fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yaitu:

1. Pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu.
2. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Pada undang-undang di atas menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan legislasi tertentu adalah dalam fungsi pengajuan usul dan ikut membuat rancangan undang-undang adalah menyangkut 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah-daerah dalam hal fungsi pemberian pertimbangan atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undangan yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Fungsi pengawasan yang dimaksud atas pelaksanaan legislasi tertentu ialah pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pelaksanaan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama. Wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yaitu:

- a. DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggolongan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. DPD mengusulkan Rancangan Undang-undang kepada DPR dan DPD mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR.
- c. Pembahasan Rancangan Undang-undang dilakukan sebelum DPR membahas Rancangan Undang-Undang dimaksud dengan pemerintah.

Adapun yang dimaksud dengan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dalam hal ini adalah DPD melakukan pengawasan dan sumber daya ekonomi lainnya yang berada di daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga dapat menjamin kepentingan masyarakat setempat dan bangsa Indonesia secara keseluruhan dengan tetap menjaga kelestariannya.

Pada saat pembahasan rancangan undang-undang, DPR dengan pemerintah DPD diundang untuk menyampaikan pendapat dan pandangannya mengenai rancangan undang-undang yang diusulkannya pada pembahasan tahap awal pembicaraan tingkat I. Dalam tugasnya sebagai perwakilan masyarakat daerah, anggota DPD mempunyai hak untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya.

Oleh sebab itu setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan, namun demikian tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap dengan memerhatikan tata krama, etika moral serta sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Selain daripada itu tugasnya sebagai wakil rakyat daerah, anggota DPD mempunyai hak yaitu:

- a. Menyampaikan usul dan pendapat,

- b. Memilih dan dipilih,
- c. Membela diri,
- d. Imunitas,
- e. Protokoler,
- f. Keuangan dan administratif.

Apabilan ada hak maka ada kewajiban, kewajiban anggota DPD yaitu:

- a. Mengamalkan Pancasila
- b. Melaksanakan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan
- c. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan
- d. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- e. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat
- f. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.
- g. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan
- h. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan
- i. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya
- j. Menjaga etika dan norma adat daerah yang tertib DPD.
- k. Menjaga etika dan norma adat daerah yang diwakilinya

Berdasar regulasi yang mengatur tentang tugas dan fungsi serta wewenang DPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat di daerah terlihat bahwa apa yang telah dirumuskan dalam undang-undang merupakan bagian dari tugasnya sebagai wakil rakyat yang independen yang melakukan tugasnya tanpa adanya pengaruh dari pihak lain. Kewenangan legislatif DPD memang limitatif, terbatas pada bidang-bidang tertentu yang sudah tercantum dalam UUD dan peraturan perundang-undangan. Sebagian besar berkenaan dengan kepentingan daerah. Hal itu dapat dimaklumi karena DPD adalah representasi regional. Dalam hal pengawasan, kekuatan hukum pengawasan DPD harus sama dengan pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

5. Kesimpulan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada dasarnya memiliki fungsi legislasi sebagai lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaran. Namun dalam peraturan perundang-undangan tentang DPD, DPD masih memiliki keterbatasan dalam memutuskan suatu peraturan perundang-undangan. DPD hanya berwenang untuk mengajukan aspirasi masyarakat daerah, namun tidak berwenang dalam menetapkan peraturan bersama-sama dengan DPR.

Daftar Pustaka

- Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Dahlan Thaib, et.al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Fariied Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Herry Susilowati, W.M., “Hubungan Antara Lembaga Negara Penunjang Dengan Lembaga Negara Utama dalam Kerangka Sistem *Cheks and Balances* di Negara Hukum Indonesia” dalam Susi Dwi Harijanti (editor), *Negara Hukum Yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka PurnaBakti Prof. DR. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Bandung, 2011.
- Jimly Asshiddiqi dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung, Sebuah Dokumen Historis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2006.
- Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1986.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Asdi Mahasatya, Jakarta, 1986.
- Mukhtie Fajar, A., *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1990.
- Sri Soemantri Martosoewignyo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 1981.
- Taufiqurrohman Sahuri, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.
- Valina Singka Subekti, “Konstitusi dan Revitalisasi Sistem Politik Indonesia” dalam Susi Dwi Harijanti (editor), *Negara Hukum Yang Berkeadilan Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka PurnaBakti Prof. DR. H. Bagir Manan, S.H., M.CL.*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Bandung, 2011.
- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Gema Insani, Jakarta, 1996.