

FUNGSI LEGISLASI DPD DALAM PERSPEKTIF DEMOKRASI REPRESENTATIF

Lidya Christina Wardhani

Fakultas Hukum Universitas Muria Kudus

Email : lidya.christina@umk.ac.id

Abstrak : Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memberikan dampak bagi perubahan di sistem kelembagaan negara khususnya di lembaga legislatif, yaitu dengan dibentuknya lembaga negara bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berwenang untuk menyusun dan membahas suatu rancangan Undang-Undang. DPD merupakan lembaga perwakilan yang erat kaitannya dengan mewakili kepentingan dan aspirasi rakyat di daerah-daerah yang seharusnya memiliki kedudukan yang sama dengan DPR, namun pada kenyataannya selaku lembaga perwakilan daerah, DPD diberikan kewenangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan DPR, sehingga DPD tidak dapat secara maksimal dalam mewujudkan aspirasi rakyat yang ada di daerah, bahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan oleh DPD jarang disahkan menjadi Undang-Undang (UU).

Kata Kunci : Fungsi Legislasi; DPD; Demokrasi Representatif

Amendments of the 1945 Constitution have an impact on changes in the state institutional system, especially in the legislature, namely by the establishment of a state institution called the Regional Representative Council (DPD) which together with the House of Representatives (DPR) has the authority to draft and discuss a draft law. DPD is a representative institution that is closely related to representing the interests and aspirations of the people in the regions that should have the same position as the DPR, but in fact as regional representative institutions, the DPD is given less authority than the DPR, so the DPD cannot be maximally in realizing the aspirations of the people in the region, even the Draft Law (RUU) proposed by the DPD is rarely passed into the draft law.

Keywords: Function of Legislation; DPD; Representative Democracy

PENDAHULUAN

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, membawa perubahan yang begitu mendasar dalam sistem ketatanegaraan di negara Indonesia. Perubahan tersebut berupa lahirnya berbagai lembaga-lembaga negara, penghapusan beberapa lembaga negara, serta pergeseran kekuasaan, dan lain-lain. Amandemen yang terjadi pada Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) tersebut dilakukan untuk mempertegas kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia, serta untuk mempertegas batas-batas kekuasaan setiap lembaga negara dan sesuai dengan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara. Amandemen UUD 1945 tersebut juga diharapkan dapat memunculkan hubungan *check and balances* atau keseimbangan antar lembaga negara yang ideal dan optimal.

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut mengakibatkan perubahan baik pada fungsi maupun kewenangan terhadap lembaga-lembaga negara. Hal tersebut terjadi tidak hanya karena adanya perubahan terhadap ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara saja,

melainkan juga mengatur mengenai perubahan paradigma hukum dalam ketatanegaraan Indonesia. Dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ini juga menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat dan bahkan juga di kalangan lembaga negara. Salah satu hasil dari amandemen tersebut adalah dibentuknya satu lembaga negara baru di bidang legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang dulunya sebelum UUD 1945 diamandemen untuk yang ke 4 kalinya, DPD disebut sebagai utusan daerah dan saat ini DPD juga merupakan lembaga negara perwakilan daerah. Mengenai fungsi, tugas dan wewenang yang diberikan kepada DPD menurut Pasal 22D UUD 1945 sangat terkait erat kaitannya dengan memperjuangkan dan memadukan aspirasi, kepentingan, dan keberadaan daerah-daerah yang demikian banyak dan beragam di Indonesia dengan tetap menjaga dan menjunjung tinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia.[1]

Jika ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan, amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebenarnya dapat menimbulkan benturan satu sama lain baik fungsi maupun kewenanganyang dimiliki antar lembaga negara, seperti yang dapat dilihat saat ini dalam kekuasaan legislatif yang dilaksanakan bukan hanya oleh Dewan Perwakilan Rakyat saja, melainkan juga dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

dan eksekutif yaitu Presiden. Di dalam pembentukan suatu Undang-Undang, DPR selaku lembaga legislatif tidak bisa sepenuhnya berwenang untuk menyetujui suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan kepadanya, melainkan DPR harus memperoleh persetujuan juga dari Presiden selaku lembaga eksekutif, karena Undang-Undang yang terbit tanpa adanya persetujuan dari Presiden maka dianggap batal.

DPD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang juga turut serta dalam pengajuan RUU terkait aspirasi dan kepentingan dari daerah-daerah yang ada di Indonesia, namun pada kenyataannya daalam hal tersebut DPD merasa bahwa kedudukannya di struktur kelembagaan negara tanpa disertai wewenang yang sebanding atau sekuat dengan lembaga negara lain yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terutama dalam kaitannya dengan fungsi legislasi, yaitu dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, karena di dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang membahas mengenai kewenangan DPR terkait fungsi legislasi yang dimulai dari tahap perancangan, pembahasan, persetujuan dan pengambilan

keputusan, sedangkan kewenangan DPD hanya mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR, dan ikut membahas RUU hanya sampai pembahasan tingkat pertama dalam hal penyampaian pandangan umum atas RUU, serta tanggapan dari masing-masing lembaga, sehingga DPD tidak dapat mengajukan RUU yang bisa langsung dibahas, tetapi harus melalui DPR sebagai pihak yang memegang kekuasaan pembentuk undang-undang, karena fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah RUU.[2]

DPR dan DPD adalah sama-sama lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat Indonesia, hanya saja DPR merupakan perwakilan politik (*political representative*), sedangkan DPD merupakan perwakilan daerah (*territorial representative*). Bahkan, jika dicermati secara seksama, Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum, maka terlihat lebih sulit untuk duduk menjadi anggota DPD daripada menjadi anggota DPR. Oleh karena fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh DPD sangat sumir dan nyaris tidak ada yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, sehingga DPD sangat sulit dalam memperjuangkan aspirasi daerah yang diwakilinya. Salah satu contohnya yaitu pada periode tahun 2004-2009 DPD telah mengajukan RUU sebanyak 17 kali dan

satu pun tidak ada yang disahkan menjadi Undang-Undang.[3] Sebagai negara hukum yang demokratis, maka seharusnya lembaga-lembaga negara beserta fungsinya ditata dengan baik efektif dan efisien guna mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana yang terdapat di dalam pembukaan UUD 1945, termasuk mengenai peran dan kewenangan dari DPR dan DPD yang seharusnya seimbang karena kedua lembaga tersebut sama-sama merupakan lembaga representatif atau lembaga perwakilan. Dari latar belakang permasalahan tersebut, maka penulis ingin mengetahui dan membahas bagaimanakah kedudukan DPD sebagai representasi rakyat daerah dalam menjalankan fungsi legislasinya sehingga tidak mendapat kewenangan yang setara dengan DPR.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan penjelasan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu bagaimana fungsi legislasi DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang efektif dan ideal di dalam perspektif demokrasi representatif?

PEMBAHASAN

Demokrasi Representatif Dalam Negara Hukum

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang melaksanakannya, sebab dengan demokrasi, maka hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya suatu organisasi negara dapat dijamin. Oleh karena itu, dengan adanya demokrasi di suatu negara dapat menunjukkan betapa rakyat diposisikan pada peran yang penting di dalam asas demokrasi. Demokrasi berasal dari kata "*demos*" yang artinya rakyat, dan "*kratos*" yang artinya pemerintahan, demokrasi dapat didefinisikan sebagai pemerintahan rakyat, atau pemerintahan yang berasal dari yang diperintah, yakni rakyat. [4] Dapat disimpulkan bahwa sistem demokrasi itu sejalan dengan konsep kedaulatan rakyat sebagaimana yang dituangkan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dengan demikian, rakyat berkedudukan pemegang kekuasaan sehingga demokrasi dapat dikatakan pula merupakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Dalam perkembangan ketatanegaraan, demokrasi dapat dikategorikan dalam dua kelompok kategori, yakni demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Jadi, negara demokrasi adalah negara yang

diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilaksanakan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat, sebab kedaulatan berada di tangan rakyat sehingga rakyat yang memegang penentu. Yang dimaksud dengan rakyat disini ialah sekelompok manusia yang mendiami wilayah tertentu dan dengan batasan yang tertentu juga. Rakyat berfungsi sebagai subyek yang berperan penting dalam menentukan putusan-putusan politik dan putusan-putusan pemerintah, dan rakyat tidak hanya dijadikan objek dalam pemerintahan. Sehingga demokrasi juga merupakan suatu sistem politik dimana para warga negara nya secara bersama-sama dapat menyalurkan aspirasinya melalui wakil-wakil rakyat yang telah dipilih melalui Pemilihan Umum. Selain itu, demokrasi juga harus bisa memacu proses pendewasaan bangsa dan persamaan hak, serta harus menjadi landasan politik karena sebagai perwujudan dari kehendak rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat yang dilakukan di dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi tidak hanya berada di dalam prinsip

kedaulatan negara saja, melainkan juga dengan prinsip negara hukum seperti yang ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Kedaulatan rakyat di dalam pengambilan suatu keputusan untuk menyelenggarakan pemerintahan, dilaksanakan melalui sistem demokrasi perwakilan (*democracy representative*) dengan tujuan supaya kepentingan dan kehendak rakyat dapat tersalurkan dan terwakilkan melalui para wakil rakyat yang ada di lembaga negara yang diwujudkan ke dalam suatu produk legislasi yang berisi tentang aspirasi rakyat tersebut.[5] Demokrasi perwakilan merupakan sistem demokrasi yang memberikan hak kepada rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan yang memperjuangkan hak, aspirasi dan lain-lain sebagai perbaikan bagi keadaan masyarakat secara keseluruhan. Demokrasi perwakilan ini pelaksanaannya dengan disertai beberapa pembatasan terhadap pemilih dan keterlibatan warga negara di dalam keputusan-keputusan pemerintahan di bidang politik. Dalam demokrasi perwakilan, yang mengawasi para wakil-wakil rakyat adalah rakyat, hal tersebut dilakukan agar pihak penguasa tidak dapat melakukan tindakan sewenang-wenang.[6]

Demokrasi yang dilaksanakan di suatu negara hukum hendaknya dapat menjadikan prinsip demokrasi dan prinsip

negara hukum berjalan secara seimbang di dalam penyelenggaraan negara, agar dapat terwujud demokrasi yang sesuai dengan nilai-nilai konstitusional atau disebut sebagai Demokrasi Konstitusional (*constitutional democracy*). Demokrasi memiliki arti bahwa pemerintah yang memerintah rakyat dinyatakan melalui mayoritas (*Majority Rule*), sedangkan konstitusi menyatakan bahwa pembatasan kekuasaan dapat merusak minoritas suatu negara, sehingga konstitusi yang berdiri tanpa adanya demokrasi dapat menjadi tidak bertanggung jawab. Maka dari itu, penyatuan prinsip dasar terbesar demokrasi yang membentuk aturan mayoritas dan konstitusi yang membatasi akan mencegah potensi pelanggaran terhadap minoritas, sehingga terjadi negara yang memiliki persamaan hak. [7]

Kedudukan DPD Sebagai Lembaga Representatif Rakyat Daerah

Pada awal reformasi, mulai muncul wacana perlunya lembaga perwakilan yang mewakili wilayah di tingkat daerah untuk melengkapi lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi dan paham politik DPR

dalam struktur ketatanegaraan. Wacana ini muncul sebagai respon dari pemerintahan yang dijalankan secara sentralistik, sehingga kepentingan rakyat daerah dan permasalahan-permasalahan yang muncul di daerah tidak mendapat ruang yang memadai dan maksimal karena pada era tersebut yang diutamakan dan dipentingkan adalah persatuan dan kesatuan.[8] Sebenarnya di dalam MPR terdapat unsur utusan daerah yang pada masa itu diduduki para pejabat daerah dan pejabat pusat. Namun demikian, utusan daerah tidak dapat menjadi jembatan yang efektif untuk mengubah keadaan secara signifikan. Selain karena represifnya kekuasaan negara, juga dikarenakan MPR didesain sedemikian rupa oleh penguasa saat itu, sehingga tidak dapat berperan optimal.[9]

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 kemudian diusulkan untuk dilakukan perubahan atau amandemen, dimana salah satu perubahannya adalah tentang keberadaan para utusan daerah yang terdapat di MPR yang murni merupakan utusan perwakilan rakyat Indonesia di daerah, bukan berasal dari unsur partai politik apalagi memiliki kekuasaan atau kepentingan politik tertentu. Utusan daerah dipilih langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan. Keberadaan utusan daerah dalam susunan keanggotaan MPR selama ini perlu dipertahankan dalam bentuk memodifikasi dan meningkatkan

derajatnya menjadi sebuah lembaga sendiri. Hal ini dipandang penting dilakukan dalam proses pembahasan, hingga kemudian selanjutnya utusan daerah tersebut mengalami metamorfose menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menjadi lembaga legislatif baru sebagai hasil reformasi konstitusi. [10]

Dalam UUD 1945 yang telah di amandemen, pada akhirnya terdapat 6 (enam) lembaga negara sebagai cermin dari kekuasaan negara. Dalam lembaga legislatif terdapat Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di lembaga eksekutif ada Presiden, dan di dalam lembaga yudikatif ada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pasca amandemen UUD 1945, telah merubah konstruksi ketatanegaraan Indonesia menjadi memiliki kedudukan yang sama antara setiap lembaga negara tanpa ada kedudukan lembaga negara yang paling tinggi diantara lembaga yang lainnya. Kesepakatan yang dihasilkan untuk merekonstruksi sistem ketatanegaraan di Indonesia tersebut adalah agar lembaga-lembaga negara yang ada memiliki kedudukan yang seimbang. Maka

dari itu, MPR sebelum amandemen UUD 1945 yang ke empat merupakan lembaga dengan kedudukan tertinggi di negara, berubah menjadi lembaga yang berkedudukan sama dengan lembaga negara yang lain, yang kemudian dipilihlah sistem presidensial sebagai sistem ketatanegaraan Indonesia dengan hasil perubahan UUD 1945 yang memunculkan DPD sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan legislatif juga sama dengan DPR.

Lahirnya DPD dalam ketatanegaraan Indonesia digagas untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik penyelenggaraan negara dengan harapan agar tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kehadiran DPD tidak dapat dilepaskan dari hubungan pusat dan daerah yang selalu mengalami ketegangan sejak kemerdekaan Indonesia. Dengan terbentuknya DPD, kepentingan-kepentingan daerah dapat terakomodasi.[11] Selain itu, DPD dalam desain bangunan ketatanegaraan Indonesia juga dimaksudkan untuk menjembatani antara aspirasi lokal kedaerahan dengan kebijakan pembangunan nasional. Dengan demikian, kepentingan dan aspirasi lokal dapat terintegrasi dan selaras dengan kebijakan pusat, sehingga memudahkan juga bagi rakyat daerah untuk dapat

berpartisipasi juga untuk memajukan negaranya.

Bagaimanapun aspirasi kedaerahan harus tetap menjadi perhatian apalagi mengingat luasnya wilayah Indonesia dan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi dan berbagai ancaman disintegrasi atau pemisahan diri beberapa daerah yang menganggap tidak pernah diperhatikan aspirasi dan kesejahteraannya oleh pemerintah pusat. Intinya, dengan adanya DPD diharapkan mampu menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta sebagai optimalisasi lembaga perwakilan Indonesia, sebab kebutuhan sistem parlemen dua kamar menjadi urgen mengingat perlunya keseimbangan antar kamar, agar jaminan mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan tersebut menjadi dapat berjalan dengan optimal.[12]

Pembahasan DPD dalam peraturan perundang-undangan merupakan pembahasan normatif dengan acuan utama konstitusi atau undang-undang dasar dan seperangkat kaidah hukum lainnya. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, organ-organ kekuasaan dalam

sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan-perubahan yang mendasar antara lain menyangkut materi muatan tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebagai substansi konstitusi kehadiran DPD dalam sistem parlemen baru Indonesia digagas untuk menjamin keterwakilan daerah sebagai elemen penting bagi menunjang keutuhan NKRI. Namun demikian substansi keterwakilan daerah melalui DPD yang dijamin dalam konstitusi dan dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan DPD tidak mempunyai otoritas penuh dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang konstitusionalnya.[13]

DPD memiliki fungsi yang saling berkait antara sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan legislatif yang dimiliki DPD adalah bahwa DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan 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. Padahal, anggota DPD seharusnya memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama dengan DPR ketika bersidang baik dalam perubahan UUD, pemberhentian presiden maupun wakil presiden, pada saat DPD berada di dalam kedudukannya di lembaga MPR. Selain itu, penentuan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi adalah tidak boleh melebihi dari jumlah seluruh anggota DPR.

Eksistensi Fungsi Legislasi DPD Dalam Perspektif Demokrasi Representatif

Jika dilihat dari artinya, kata "legislasi" berasal dari Bahasa Inggris "*legislation*" yang berarti perundang-undangan dan pembuatan undang-undang. Sementara itu, kata "*legislation*" berasal dari kata kerja "*to legislate*" yang berarti mengatur atau

membuat undang-undang. Sedangkan dalam kamus besar Bahasa Indonesia, kata legislasi berarti pembuatan undang-undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang-undang.[Hamzah;1996] Sebagai suatu fungsi untuk membuat undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses, sehingga bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif dengan maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan undang-undang dalam arti luas yaitu sebagai pembentuk undang-undang.[14]

Sementara menurut Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa fungsi legislasi menyangkut 4 (empat) bentuk kegiatan, yaitu, *pertama*, prakarsa pembuatan undang-undang; *kedua*, pembahasan RUU; *ketiga*, persetujuan atas pengesahan RUU; *keempat*, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.[15] Maka, DPD sesungguhnya dapat dikatakan tidak memiliki fungsi legislasi, karena di dalam proses legislasi hanya pada tahap pengajuan dan pembahasan tingkat I sedangkan pada tahap ke II yang merupakan persetujuan atau penolakan terhadap RUU, peran DPD tidak diikutsertakan. Hal tersebut menyebabkan DPD tidak mampu untuk memperjuangkan aspirasi daerah yang diwakilinya.

Dengan dibentuknya DPD sebagai salah satu institusi negara yang baru, juga memiliki maksud dan tujuan yaitu memberikan kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut mengambil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya terkait kepentingan daerah. [20] berdasarkan Ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, DPD memiliki kewenangan dalam hal pembuatan serta pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU), dan keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari lembaga negara yang memiliki fungsi representasi. Dalam hal lembaga negara yang memiliki fungsi representasi itu dikenal adanya 3 (tiga) sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi yaitu :[16]

- a. Sistem perwakilan politik (*political representative*)
- b. Sistem perwakilan teritorial (*teritorial representative*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*fungsional representative*).

Sebagai negara hukum yang menggunakan sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi representatif, Indonesia dituntut untuk mampu melahirkan produk

hukum yang demokratis. Karena semua aspek kehidupan baik dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan dan pemerintahan harus selalu berlandaskan hukum. Oleh karena itu, UUD 1945 membentuk lembaga perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD yang diberi fungsi legislasi. Presiden juga diberi tugas legislasi oleh konstitusi yaitu mengajukan RUU sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1). Selain itu, Presiden juga memberi persetujuan bersama DPR atas suatu RUU dan ikut membahas hingga memutuskan suatu RUU menjadi Undang-Undang.

Dalam teori demokrasi, demokrasi yang diartikan sebagai kedaulatan ditangan rakyat, maka ketika rakyat telah memilih pemimpinnya secara langsung, maka pemimpin tersebut memiliki wewenang untuk menjelaskan kedaulatan tersebut menurut Undang-Undang dasar 1945. Salah satu kedaulatan rakyat tersebut adalah membentuk Undang-Undang atau keputusan publik. DPR dan DPD yang merupakan lembaga perwakilan yang dipilih langsung, secara demokratis oleh rakyat memiliki fungsi legislasi. DPR dalam menjalankan fungsi legislasi memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, sedangkan DPD dapat mengajukan RUU tertentu sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 22D ayat (1) yaitu RUU 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. Selain itu, DPD juga membahas RUU hanya pada tahap pembicaraan tingkat I saja khusus mengenai RUU tertentu saja, sedangkan pada tahapan pembicaraan tingkat II yaitu mengenai persetujuan atau penolakan, DPD tidak diikuti sertakan, karena pada tingkat II hanya melibatkan DPR dan Presiden saja.

Penataan Kewenangan DPD Dalam Sistem Bikameral yang Efektif dan Ideal

Demi terciptanya bikameral yang efektif, kelompok DPD mengusulkan suatu konsep yang dinamai dengan *effective bicameralism*, dimana semua Undang-Undang yang akan dibentuk akan dibahas oleh DPR dan DPD secara terpisah dan bertahap, dimana RUU tersebut dapat diajukan baik oleh DPR maupun oleh DPD. Biasanya, di dalam pembahasan Undang-Undang, dilakukan secara bersama-sama antara legislatif dan eksekutif, nantinya, demi

menciptakan sistem presidensiil yang optimal, DPR dan DPD dapat membahas sendiri-sendiri Undang-Undang yang akan dibuat, dengan kemungkinan perundingan melalui panitia bersama dan kemudian Presiden diberi hak untuk menyatakan penolakan politiknya dalam proses pengesahan oleh Presiden. Dengan begitu mekanisme *check and balance* antara legislatif dan eksekutif dapat terjadi dengan baik.

Konstitusi Indonesia yang termuat dalam UUD NRI 1945 pada awalnya menganut sistem satu kamar (*unicameral system*) dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang diorganisasikan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, majelis inilah yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang pada gilirannya menjadi lembaga tertinggi negara. Karena sebagian besar anggota MPR adalah anggota DPR, maka kedua lembaga ini tidak dapat disebut sebagai dua kamar (bikameral). Struktur parlemen Indonesia menjadi bikameral terjadi ketika berada di bawah Konstitusi RIS Tahun 1949. Dalam Konstitusi RIS, selain DPR yang diatur dalam Bab III pasal 98-121, juga ada Senat yang diatur dalam Bab II pasal 80-97, yang mewakili daerah-daerah bagian. Konsep dua kamar (bikameral) yang dianut Indonesia tentu dengan tujuan untuk meningkatkan partisipasi dan fungsi lembaga parlemen.

Sayangnya, proses legislasinya ternyata tidak seperti yang diinginkan, konsep dua kamar yang terjadi malah cenderung hanya satu kamar, yakni hanya fokus berada di DPR.

Makna dari perwakilan yang seharusnya luas antara DPR dan DPD kemudian menjadi mengecil di proses legislasi, representasi dari partai politik yang berperan besar melalui DPR sedangkan representasi daerah tidak punya peran yang maksimal.[17] Hal tersebutlah yang pada akhirnya menyebabkan produk perundang-undangan hasil karya DPR masih ada yang dianggap kurang berkualitas, selama ini bisa saja karena tak ada suatu ruang kontrol yang mampu mengimbangi peran dominasi DPR di dalam proses legislasi. Bahkan dalam praktik ketatanegaraan, seolah-olah peran dan keberadaan DPD hanyalah sebatas formalitas prosedural saja, karena hubungan kelembagaan antar-lembaga parlemen telah menggambarkan bagaimana kedudukan DPD yang sangat lemah dan dipandang sebelah mata atas status kelembagaannya, dan DPD pun tidak memiliki kekuatan agar dapat seimbang atas kekuasaan DPR di

bidang legislatif.

Jika mengacu pada ketentuan Pasal 22D UUD 1945 dan Tata Tertib DPD RI, bahwa sebagai lembaga legislatif DPD RI mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran. Sedangkan tugas dan wewenang DPD RI adalah :

1. Pengajuan Usul Rancangan Undang-Undang;
2. Pembahasan Rancangan Undang-Undang;
3. Pertimbangan Atas Rancangan Undang-Undang dan Pemilihan Anggota BPK;
4. Pengawasan atas Pelaksanaan Undang-Undang.

Legislasi adalah badan pembuat peraturan perundang-undangan yang kehadirannya sangat dipengaruhi oleh bentuk dan sistem pemerintahan yang berlaku pada setiap negara. Legislasi dan legislatif memiliki perbedaan, jika legislasi dalam hal ini berarti pembuatan Undang-Undang, maka arti dari legislatif ialah sebagai badan atau lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan di setiap negara. 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 lainnya, namun dalam keanggotaan satu terhadap yang lainnya adalah merupakan bagian dari keanggotaan satu

kelembagaan secara utuh.

Ini merupakan suatu hal faktanya berbeda dengan yang selama ini kita ketahui, bahwa sistem parlemen yang dianut oleh negara Indonesia berbentuk dua kamar atau bikameral. Sistem parlemennya dua kamar, tetapi pelaksanaan legislasinya malah cenderung hanya satu kamar, hal tersebut berarti menunjukkan bahwa tidak adanya check and balances yang terjadi atas pelaksanaan kewenangan DPR dan DPD. Padahal, kualitas produk legislasi yang dihasilkan sangat terkait dengan adanya keseimbangan hubungan antara DPR dan DPD dalam proses legislasi. Kewenangan DPD yang tidak sekuat DPR dalam mengajukan rancangan undang-undang dalam hal fungsi legislasi yang utuh dapat terlihat dari Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dimana kewenangan DPR terkait legislasi dimulai dari tahap perancangan, pembahasan, persetujuan dan pengambilan keputusan. Sedangkan kewenangan DPD hanya mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, dan ikut membahas rancangan undang-undang hanya sampai pembahasan tingkat pertama dalam hal penyampaian pandangan umum

atas RUU, serta tanggapan dari masing-masing lembaga. DPD tidak dapat mengajukan rancangan undang-undang yang bisa langsung dibahas, tetapi harus melalui DPR sebagai pihak yang memegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Bagaimanapun, fungsi legislasi harus dilihat secara utuh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, maka kesimpulan dari tulisan ini ialah bahwa lembaga perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD merupakan wakil rakyat yang sama-sama dipilih langsung secara demokrasi oleh rakyat Indonesia, maka seharusnya memiliki wewenang yang sama pula, namun pada kenyataannya tidak demikian, sehingga di dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPD sebenarnya tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi yang utuh, karena fungsi legislasi harus dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui RUU yang diajukan. Peran DPD yang hanya dibatasi pada frasa "ikut membahas" pada pembahasan tingkat I membuat peran dan fungsi DPD menjadi tidak optimal.

Agar terjadi keseimbangan antara lembaga-lembaga legislatif ini, maka seharusnya ada kejelasan dan ketegasan

dalam struktur dan substansi DPD. Hal ini juga untuk mengakhiri kontroversi sistem dua kamar di Indonesia yang multi interpretasi, yakni dengan dukungan dari politik konkrit (*political will*) berupa kesepakatan yuridis yang mengikat dan komitmen untuk benar-benar konsisten dengan dua kamar atau bikameral agar menjadi lebih ideal. Tujuan dari sistem bikameral efektif agar tercipta hubungan antar kamar yang menghasilkan relasi yang tidak saling melemahkan hubungan kedua lembaga. Efektif yang dimaksud disini berarti terjadi *check and balance* yang dinamis antara DPD dan DPR di dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Saran terhadap permasalahan dalam tulisan ini, sebaiknya harus ada upaya penguatan bagi fungsi legislasi DPD serta menjadikan sistem bikameral DPD dan DPR menjadi ideal dan efektif yaitu sama-sama memiliki tugas, fungsi dan kewenangan yang seimbang dan setara. Jika fungsi legislasi DPD sebagai lembaga representatif rakyat daerah belum juga terwujud, ada baiknya jika DPD berjuang untuk memunculkan amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 khususnya Pasal 22D yang berkaitan tentang penguatan

kewenangan DPD.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Wahyu Widodo, 2018. Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2019 Ditinjau Dari Perspektif Politik Dan Hukum, *Meta Yuridis*, Vol 1 No.1, Doi : <http://dx.doi.org/10.26877/m-y.v1i1.2903>
- [2] Ahmad, Hamzah, 1996, *Kamus Pintar Bahasa Indonesia*, Surabaya: Fajar Mulya.
- [3] Akbar, Patrialis, 2013, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- [4] Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta: Rajawali Pers.
- [5] Arifin, Firmansyah, dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan MK Republik Indonesia (MKRI).
- [6] Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945 (cetakan kedua)*, Yogyakarta: UII Press.
- [7] _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- [8] Hakim, Abdul Aziz, 2015, *Negara*

- Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan II, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- [9] Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- [10] _____, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, Jakarta.
- [11] Thaib, Dahlan, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Jakarta: Total Media.
- [12] Adventus Toding, “DPD Dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan versus Penguatan”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Juni 2017
- [13] Julpikar, “Wewenang Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Bidang Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal EduTech*, Vol.2 No.1 Maret 2016
- [14] Kelompok DPD di MPR RI, Februari 2011, “Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya.”
- [15] Masnur Marzuki, “Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya”, *Jurnal Hukum*, No.1 Vol.15 Januari 2008
- [16] Sekretariat Jenderal DPD RI, “Fungsi Legislasi DPD Pasca Putusan MK”, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPD RI.
- [17] Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP (United Nations Development Programme), (2003), “DPD Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Jakarta