

Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang

Yabes Abraham Hau Wele^{1*}, Yosef Mario Monteiro², Rafael Rape Tupen³

¹⁻³ Universitas Nusa Cendana

Jl. Adisucpto, Penfui, Kupang, Nusa Tenggara Timur

Korespondensi penulis: yabesabrahamhauwele@gmail.com

Abstract Legislation function owned by DPD is still limited, it shows the weak position and role (position and function) of DPD when compared with DPR. DPD does not have the authority to form laws together with DPR and the President and has no authority in setting the state budget. The formulation of the problem in this study are: (1) How is the legislative function of the House of Regional Representatives in the formation of the Act? (2) What is the ratio of the legislative function of the House of Regional Representatives that is different from the House of Representatives? This research is a normative juridical research which can be interpreted as a library legal research conducted based on literature or secondary data. In other words, this research is library research (library reseach), meaning that this research is conducted by reading works related to the issues to be studied and then containing a study of the research. The results of research and discussion show that: (1) The legislative function of DPD has a major role in the formation of the Act at the stage of discussion and ratification. At the discussion stage, although its participation is limited to level 1, DPD provides input and consideration of the bill relating to regional autonomy, central-regional relations, and management of economic and natural resources. Furthermore, at the stage of ratification, a joint agreement between DPR and the President strengthens the status of the bill into law. Although DPD can provide input and consideration of some bills, the final decision remains in the hands of DPR. This confirms that the main role of DPD is more as an advisory body in the legislative process. DPR has greater power than DPD in the formation of the Act, with the authority to take the final decision. Thus, although DPD has an important role in certain aspects of the formation of the Act, the main power and final decision remains with DPR. (2) Comparison of legis ratio between DPD and DPR has different representation. DPD represents the interests of the region directly, while DPR represents the interests of the people through political parties. DPD is present to accommodate regional aspirations that are not always represented by DPR. This reflects that the legislative role of DPD has significant limitations. DPD should function as a mechanism of checks and balances in Indonesia's bicameral system. However, due to its limited authority, the implementation of this function has not been optimally realized. Thus, although DPD has an important role in representing regional aspirations, the differences in authority and rights between DPD and DPR cause their position to be unbalanced in the legislative process.

Keywords: DPD, Legislative function of DPD, Formation of Law

Abstrak Fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD masih terbatas hal ini menunjukkan lemahnya kedudukan dan peran (posisi dan fungsi) DPD bila dibandingkan dengan DPR. DPD tidak memiliki wewenang pembentukan Undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden serta tidak punya wewenang di dalam menetapkan APBN. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimanakah fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang-undang? (2) Apa rasio legis fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah yang berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan berdasarkan pada kepustakaan atau data sekunder. Dengan kata lain penelitian ini penelitian kepustakaan (*library reseach*) artinya penelitian ini dilakukan dengan membaca karya-karya yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji kemudian memuat kajian tentang penelitian. Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan bahwa: (1) Fungsi legislasi DPD memiliki peran utama dalam pembentukan Undang-undang pada tahap pembahasan dan pengesahan. Pada tahap pembahasan, meskipun partisipasinya terbatas pada tingkat 1, DPD memberikan masukan dan pertimbangan terhadap RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, serta pengelolaan sumber daya ekonomi dan alam. Selanjutnya, pada tahap pengesahan, kesepakatan bersama antara DPR dan Presiden memperkuat status RUU menjadi Undang-undang. Meskipun DPD dapat memberikan masukan dan pertimbangan terhadap beberapa RUU, keputusan akhir tetap berada di tangan DPR. Ini menegaskan bahwa peran utama DPD lebih sebagai lembaga penasihat dalam proses legislasi. DPR memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada DPD dalam pembentukan Undang-undang, dengan otoritas untuk mengambil keputusan akhir. Dengan demikian, meskipun DPD memiliki peran yang penting dalam aspek-aspek tertentu dari pembentukan Undang-undang, kekuasaan utama dan keputusan akhir tetap berada di tangan DPR. (2) Perbandingan rasio legis antara DPD dan DPR memiliki representasi yang berbeda. DPD mewakili kepentingan daerah langsung, sementara DPR mewakili kepentingan rakyat melalui partai politik. DPD hadir untuk mengakomodasi aspirasi daerah yang tidak selalu terwakili oleh

Received: Juni 19, 2024; Revised: Juli 25, 2024; Accepted: Agustus 10, 2024;

Published: Agustus 13, 2024;

DPR. Hal ini mencerminkan bahwa peran legislatif DPD memiliki keterbatasan yang signifikan. DPD seharusnya berfungsi sebagai mekanisme *checks and balances* dalam sistem bikameral Indonesia. Namun, karena keterbatasan kewenangannya, implementasi fungsi ini belum optimal terwujud. Dengan demikian, meskipun DPD memiliki peran penting dalam mewakili aspirasi daerah, perbedaan kewenangan dan hak antara DPD dan DPR menyebabkan kedudukan mereka tidak seimbang dalam proses legislasi.

Kata Kunci: DPD, Fungsi legislasi DPD, Pembentukan Undang-undang

1. LATAR BELAKANG

Bergulirnya reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1999 membawa banyak perubahan di negeri ini, tidak terkecuali terhadap sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Setiap gagasan akan perubahan tersebut kemudian dituangkan dalam bentuk amandemen terhadap Undang-undang Dasar 1945 dari amandemen pertama sampai amandemen keempat. Hal substansial yang menjadi fokus perubahan tersebut mencakup empat gagasan fundamental, yaitu; Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), Kedua, diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya, Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) yang akan melengkapi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) sebagai lembaga legislatif.

DPD sendiri lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih melalui Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004, untuk pertama kali dilantik dan diambil sumpahnya. Ide pembentukan DPD dalam kerangka sistem legislatif Indonesia memang tidak terlepas dari ide pembentukan struktur dua kamar parlemen atau bikameral. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan dengan sistem *double check* yang memungkinkan representasi seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.

Fungsi legislasi DPD hanya terbatas pada empat hal seperti yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, yaitu; pertama, mengajukan Rancangan Undang-undang tertentu, kedua ikut membahas Rancangan Undang-undang tertentu, ketiga, memberikan pertimbangan atas Rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, dan keempat, melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang yang menjadi lingkup kewenangannya sebagaimana dimaksud di atas. Hal ini menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan peran (posisi dan fungsi) DPD bila dibandingkan dengan DPR, DPD tidak memiliki wewenang pembentukan Undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden serta tidak punya wewenang di dalam menetapkan APBN.

Dalam pertimbangan mengenai hak dan/atau kewenangan DPD mengajukan Rancangan Undang-undang, Mahkamah Konstitusi menilai DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden menyangkut pengajuan Rancangan Undang-undang tertentu, ikhwal 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

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi No.92 PUU-X/2012, menegaskan kewenangan DPD dalam aras konstitusi. *Pertama*, DPD berhak mengajukan Rancangan Undang-undang Selama ini, Rancangan Undang-undang DPD diperlakukan seperti usul. Tak ubahnya usul Rancangan Undang-undang dari kelompok atau organisasi Masyarakat. Setelah dibahas dalam Badan Legislasi dan disetujui di Rapat Paripurna DPR, usul ini berganti baju menjadi Rancangan Undang-undang inisiatif DPR. Fenomena ini seperti ungkapan "telur mata sapi, ayam yang punya telur, tetapi sapi yang dapat nama". Putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa kewenangan DPD bukan mengajukan usul Rancangan Undang-undang, melainkan mengajukan Rancangan Undang-undang, dengan derajat setara Rancangan Undang-undang dari Presiden dan DPR. *Kedua*, DPD berhak membahas Rancangan Undang-undang yang terkait kewenangnya dari awal hingga akhir. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-undang selama ini sangat dibatasi. DPD tak ikut dalam membahas daftar inventarisasi masalah, DPD hanya diberi kesempatan menyampaikan pandangan umum dan pendapat mini setelah daftar inventarisasi masalah dibahas. Bagaimana mungkin DPD tak ikut membahas daftar inventarisasi masalah, tetapi disuruh membuat pendapat mini setelah Rancangan Undang-undang selesai dibahas. Sesat paradigma berpikir ini diluruskan Mahkamah Konstitusi melalui putusan yang menyatakan DPD berhak ikut dalam semua tahap pembahasan Rancangan Undang-undang yang terkait dengan kewenangan DPD. *Ketiga*, pembahasan Rancangan Undang-undang yang terkait kewenangan DPD bersifat tripartit, yaitu antara DPR, Presiden, dan DPD. Bukan antara fraksi-fraksi yang ada di DPR dengan Presiden dan DPD. Praktik selama ini, Presiden selalu berhadapan dengan fraksi-fraksi di DPR, bukan dengan DPR sebagai satu-kesatuan yang sudah menyatu. Saat DPD dilibatkan secara terbatas dalam pembahasan Rancangan Undang-undang, DPD seolah ditempatkan sebagai fraksi. Itu pun dengan posisi yang tidak sejajar dibandingkan fraksi di DPR.

Implikasi dari ketiadaan akses DPD dalam penyusunan Prolegnas tentu sangat fatal. Karena menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, setiap pembentukan Undang-undang harus direncanakan terlebih dahulu di dalam Prolegnas. Hanya melalui Prolegnas-lah suatu Rancangan Undang-undang dapat diproses menjadi Undang-undang. Dengan kata lain,

Prolegnas menjadi satu-satunya pintu (syarat) bagi setiap Rancangan Undang-undang yang akan dibahas bersama oleh pembentuk Undang-undang (*wetgever*). Selama tidak termuat/terdaftar dalam Prolegnas maka Rancangan Undang-undang tersebut tidak dapat diproses dan diwujudkan menjadi Undang-undang.

Tidak diaturnya wewenang DPD untuk mengajukan usul Rancangan Undang-undang prioritas dan ikut menyusun Prolegnas, merupakan fakta yang tidak terbantahkan bahwa akan lumpuhlah hak DPD untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-undang tertentu sesuai kewenangannya dan membahas serta mengawalinya sampai menjadi Undang-undang. Norma telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh Undang-undang Dasar 1945.

2. METODE PENELITIAN

Adapun jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah yuridis normatif yang dapat diartikan sebagai penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan berdasarkan pada kepustakaan atau data sekunder. Penelitian ini menggunakan model pendekatan yang terdiri atas pendekatan Undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Aspek-aspek yang diteliti dalam penelitian ini, yaitu fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan Undang-undang dan rasio legis fungsi legislasi DPD yang berbeda dengan DPR. Bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian ini diperoleh dari studi kepustakaan atau dokumen. Pengolahan bahan hukum dilakukan dengan cara inventarisir bahan hukum yakni mengumpulkan semua dokumen yang berkaitan dengan materi penelitian selanjutnya akan dianalisis secara yuridis preskriptif yaitu berbagai informasi dari data yang diperoleh saat penelitian diinterpretasikan dalam bentuk tulisan yang didasarkan pada

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Fungsi Legislasi DPD dalam Pembentukan Undang-undang

1. Tahap Pembentukan Undang-undang

a) Tahap Perencanaan Undang-undang

Perencanaan penyusunan Undang-undang menurut Pasal 16 dan 17 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-undang guna mewujudkan system hukum nasional. Menurut Pasal 18 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, dalam penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Prolegnas di dasarkan atas.

- Perintah Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- Perintah Undang-undang lainnya,
- Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- Rencana pembangunan jangka Panjang nasional;
- Rencana pembangunan jangka menengah;
- Program kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;
- Dan aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam hal penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah di koordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus membidangi legislasi. Sedangkan penyusunan Prolegnas di wilayah DPR selanjutnya di koordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang secara khusus diberikan kewenangan menangani legislasi dengan mempertimbangkan dan menerima usulan dari anggota DPR, DPD, fraksi, komisi, dan masyarakat.

b) Tahap Penyusunan Undang-undang

Tahap penyusunan RUU merupakan tahap menyiapkan sebelum RUU itu akan dibahas bersama DPR dan Pemerintah, dalam tahapan ini terdiri dari:

- Pembuatan Naskah Akademik
- Penyusunan Rancangan Undang-undang
- Harmonisasi, Pempulatan dan Pematapan Konsep

Berdasarkan Pasal 43 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, disebutkan bahwa Rancangan Undang-undang dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Presiden yang harus disertai dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik yaitu naskah yang diperoleh dari sebuah pengkajian hukum atau penelitian terhadap suatu permasalahan tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang berkaitan dengan pengaturan masalah tersebut dalam sebuah rancangan peraturan sebagai solusi atas permasalahan serta kebutuhan hukum di masyarakat. Adapun pengecualian Rancangan Undang Undang terhadap Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Pernyataan Undang-undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Minimal harus disertai dengan keterangan yang paling tidak memuat materi muatan dan pokok pikiran yang diatur.

c) Tahap Pembahasan Undang-undang

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, pembahasan mengenai Rancangan Undang-undang dilaksanakan oleh DPR bersama dengan Presiden

atau Menteri yang mewakili, dan mengikutsertakan DPD terhadap Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan hubungan antar pusat dan daerah, otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan wilayah, pengelolaan sumber daya ekonomi dan sumber daya alam lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ikut sertanya DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-undang hanya sebatas pembicaraan di tingkat 1 saja yang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-undang yang akan dibahas. Selain itu, DPD memberikan masukan dan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Selanjutnya dalam pembahasan Rancangan Undang-undang adalah saling mengkritisi dan adu argumentasi. Jika Rancangan Undang-undang tersebut berasal dari Presiden, maka yang akan mengkritisi atau memberikan masukan adalah DPR dan DPD. Jika Rancangan Undang-undang itu berasal dari DPR maka yang akan memberikan masukan dan kritikan adalah Presiden dan DPD, Pun sebaliknya apabila Rancangan Undang-undang tersebut berasal dari DPD maka, yang akan memberikan tanggapan atau pendapat ialah Presiden dan DPR.

d) Tahap Pengesahan Undang-undang

Sesuai dengan ketentuan Pasal 72 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, dikatakan bahwa Rancangan Undang-undang yang telah disepakati bersama oleh DPR dan Presiden kemudian disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden agar disahkan menjadi Undang-undang. Dalam hal Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden masih terdapat kesalahan teknis penulisan, dilakukan perbaikan oleh pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-undang tersebut dan Pemerintah yang diwakili oleh kementerian yang membahas Rancangan Undang-undang tersebut. Perbaikan dan penyampaian Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Tenggang waktu 7 (tujuh) hari kerja dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan Rancangan Undang-undang ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan, pengesahan Undang-undang oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia. Selanjutnya pada Pasal 73 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, mengetakan bahwa Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama akan disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan

dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dan apabila presiden tidak membubuhkan tanda tangan dengan batas waktu yang telah ditentukan, maka Rancangan Undang-undang akan tetap sah berlaku sebagai Undang-undang.

e) Tahap Pengundangan

Sesuai dengan ketentuan pasal 81 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 mengatakan, Agar setiap orang mengetahuinya Peraturan Perundang-undangan Harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- Lembaran Negara Republik Indonesia.
- Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.
- Berita Negara Republik Indonesia.
- Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.
- Lembaran Daerah.
- Tambahan Lembaran Daerah. Atau
- Berita Daerah.

Selanjutnya diatur dalam Pasal 82-87 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022.

2. Perbandingan pembentukan Undang-undang Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat.

a) Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Pembentukan Undang undang.

Kekuasaan DPD dibidang legislasi hanya sebatas mengajukan rancangan UU yang berhubungan dengan otonomi daerah hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Dibidang pertimbangan hanya memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU tentang APBN, dan rancangan UU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama serta memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK.

Bidang pengawasan DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama yang hasil pengawasannya akan disampaikan ke DPR. Tindakan selanjutnya dari hasil pengawasan tergantung DPR untuk menindak lanjutinya melalui hak interpelasi, hak angket dan menyatakan pendapat. Lembaga ini semula didesain sebagai kamar kedua parlemen Indonesia di masa depan. Akan tetapi, salah satu ciri bikameralisme yang dikenal di dunia ialah apabila kedua-dua kamar yang dimaksud sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya.

Padahal, jika diperhatikan DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun dibidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Karena itu keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. DPD, menurut ketentuan pasal 22D Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2), (d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3). Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR

b) Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Pembentukan Undang-undang.

Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tergambar jelas bahwa fungsi legislatif berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.” Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang- undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan atau kekuasaan pembentukan Undang-undang itu dari tangan Presiden ketangan Dewan Perwakilan Rakyat Pengalihan kekuasaan pembentukan Undang-undang tersebut pada pokoknya dapat kita namakan sebagai per geser an kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ketangan Dewan Perwakilan Rakyat Sekarang Presiden bukan lagi legislator utama sepereti sebelumnya atau *"the main actor on the procces of legislation"*, *"primary legislator"*, atau *"principal legislator"*.

Disamping itu menurut ketentuan Pasal 21 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang- undang yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib. Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”

Artinya kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgetting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Rasio Legis DPD yang Berbeda dengan DPR.

1. Perbedaan dalam Representasi.

DPD merupakan kamar kedua di dalam parlemen di Indonesia dengan sistem bikameralnya. Keberadaannya merupakan sebuah harapan untuk mekanisme *check and balances* terutama dalam kamar legislatif. DPD lahir dari kebutuhan akan aspirasi dari daerah yang tidak dapat ditampung oleh anggota DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal ini terlihat dari pembahasan dalam rapat Sidang Panitia Adhock untuk perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 dimana Aberson Sihalohe menyatakan bahwa utusan daerah berbeda dengan anggota DPR karena DPR merupakan perwakilan seluruh rakyat Indonesia sementara utusan daerah adalah perwakilan untuk tiap-tiap daerah. Oleh sebab itu, penting dibentuk sebuah lembaga setara DPR yang khusus untuk menampung aspirasi daerah. Hal ini memperlihatkan bahwa ide dibentuknya DPD berasal dari utusan daerah sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 dimana utusan daerah menjadi bagian dari anggota MPR masa itu.

DPD merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah yang tidak dapat diakomodir oleh DPR terutama setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan dalam keanggotaan MPR. Perbedaan antara DPD dan DPR dimana DPD merupakan representasi lokal sedangkan DPR merupakan representasi orang melalui partai politik menjadi sebuah peluang yang positif untuk *check and balances* di dalam lembaga legislatif ini sendiri. Di satu sisi, keberadaan DPD dinilai sangat penting, namun disisi lain DPD belum diberikan kewenangan yang sama dengan DPR sehingga kedudukan diantara keduanya tidak seimbang.

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD mempunyai mekanisme individu maupun kelompok. Secara individu seorang anggota DPD diwajibkan untuk menampung aspirasi dari konstituennya serta dari masyarakat di daerah pemilihannya terkait dengan isu apapun yang menjadi permasalahan di daerahnya tersebut. Sementara secara kelompok, anggota DPD dibagi ke dalam komite-komite.

Sedangkan DPR memiliki beberapa fungsi representatif. Pertama, mereka mewakili suara rakyat dalam membuat Undang-undang dan Keputusan penting lainnya, Kedua, mereka bertanggungjawab memperjuangkan kepentingan dan aspirasi rakyat dilevel nasional, Ketiga, DPR juga melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah dan menjalankan fungsi legislasi dengan mengusulkan dan mengesahkan Undang-undang

2. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi DPD yang dianggap tidak seimbang dengan fungsi legislasi DPR perlu dicari akar masalahnya. Secara normatif, tidak ada satu pun pasal atau ayat yang menyebutkan bahwa DPD memiliki fungsi legislasi atau fungsi lainnya seperti halnya DPR. Dengan kata lain, DPD tidak diberikan fungsi legislasi secara eksplisit untuk membentuk Undang-undang pada saat dilakukan perubahan UUD 1945. Hal itu berbeda dengan DPR yang secara tegas diberi fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sebagai konsekuensinya, fungsi legislasi kedua lembaga negara tersebut menjadi tidak berimbang karena sejak awal sudah terdapat perbedaan.

Persoalan ketidakseimbangan fungsi legislasi antara DPD dengan DPR disinyalir tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dan disebabkan oleh faktor lainnya. Salah satu faktor penyebab yang penting adalah terkait dengan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Seperti diketahui bahwa keberadaan DPD masih terbilang tahun, yaitu kurang lebih satu dasawarsa. Lembaga DPD dibentuk sebagai lembaga perwakilan mendampingi DPR yang sudah lebih dulu hadir. Sebagai lembaga baru, DPD dianggap belum memiliki pengalaman dan pengakuan dari pihak lain, terutama dari DPR sebagai saudara tuanya.

Dalam praktik, pemberian fungsi legislasi kepada kedua lembaga tersebut justru menimbulkan persoalan karena keduanya diberi fungsi legislasi secara tidak seimbang. Pemberian kewenangan dengan porsi yang lebih besar kepada DPR justru dirasakan tidak adil oleh anggota DPD. Atas dasar itu, anggota DPD menuntut dan meminta kewenangan yang lebih besar dalam fungsi legislasi agar dapat setara dengan kewenangan DPR. Persoalan ini tampaknya belum akan selesai dalam waktu dekat tanpa adanya perubahan UUD 1945 terkait dengan kewenangan kedua lembaga tersebut, khususnya dalam pembentukan Undang-undang.

Dilihat dari tujuan pembentukannya, semestinya antara DPD dengan DPR tidak terjebak pada persoalan perebutan kewenangan dalam menjalankan fungsi legislasi. Sepanjang pelaksanaan tugas dan wewenangnya untuk kepentingan penyaluran aspirasi rakyat, baik sebagai individu, maupun kolektif, faktor lain semestinya tidak perlu terlalu dirisaukan. Namun demikian, justru yang dipersoalkan selama ini adalah terkait dengan ketidakseimbangan kewenangan yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut, sehingga dianggap menimbulkan masalah dalam pembentukan Undang-undang.

3. Kepentingan yang Diwakilinya

Berkaitan dengan keberadaan DPD sebagai lembaga legislatif baru di tengah-tengah DPR yang sudah eksis sebagai lembaga legislatif di Indonesia, hal itu memiliki perbedaan dalam konteks hakikat perwakilannya. Menurut Jimly Asshiddiqie, perbedaan antara DPR dan

DPD terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing, yakni DPR mewakili rakyat, sedangkan DPD mewakili daerah-daerah. Dengan demikian, keberadaan kedua lembaga perwakilan tersebut akan saling mengisi dan menguatkan. Kehadiran DPD adalah untuk mendukung dan memperkuat DPR sebagai lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah.

Berdasarkan perbedaan tersebut, DPD dibentuk bukan sebagai perwakilan rakyat, melainkan sebagai perwakilan daerah. Kedua, lembaga tersebut dianggap merupakan perwakilan politik, perwakilan kepentingan dan perwakilan opini. Perwakilan politik artinya seorang atau sejumlah orang berwenang membuat keputusan atas nama seseorang, sekelompok orang, ataupun keseluruhan anggota masyarakat. Perwakilan kepentingan berarti wakil rakyat terikat kepada kelompok-kelompok kepentingan yang mendukung wakil tersebut. Sementara itu, perwakilan opini berarti wakil rakyat mengikatkan kepada pendapat umum yang dikaitkan dengan hubungan simbolik antara wakil dengan pihak yang diwakili. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara perwakilan kepentingan dengan perwakilan simbolik. Menurut Arbi Sanit, dalam perwakilan kepentingan yang diwakili ialah individu atau kelompok berdasarkan kepentingannya, sedangkan dalam perwakilan simbolik yang diwakili adalah keseluruhan masyarakat. Dalam hal ini, DPD lebih tepat merupakan perwakilan simbolik yaitu sebagai simbol seluruh masyarakat terlepas dari pandangan politik, suku, agama, asal daerah, latar belakang sosial, ekonomi, budaya, dan lain-lain.

Namun, dilihat dari kewenangan yang dimilikinya, kewenangan DPD dirasakan tidak seimbang dengan kewenangan DPR. Padahal, kedua lembaga perwakilan tingkat nasional tersebut diharapkan akan dapat menampung seluruh aspirasi rakyat Indonesia baik melalui DPR maupun DPD. Apabila DPR dianggap mewakili kepentingan rakyat secara individual, maka DPD mengurus kepentingan daerah. Dengan demikian, seluruh kepentingan rakyat mendapatkan salurannya di kedua lembaga tersebut, termasuk dalam konteks legislasi. Oleh karena itu menurut Rosjidi Ranggawidjaja, DPD memiliki tugas berkaitan dengan pembentukan Undang-undang dan tugas supervisi atas pelaksanaan Undang-undang mengenai materi tertentu.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Dari paparan yang disampaikan, dapat disimpulkan bahwa fungsi Legislasi DPD memiliki peran utama dalam pembentukan Undang-undang pada tahap pembahasan dan pengesahan. Pada tahap pembahasan, meskipun partisipasinya terbatas pada tingkat 1, DPD memberikan masukan dan pertimbangan terhadap RUU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, serta pengelolaan sumber daya ekonomi dan alam. Selanjutnya, pada tahap pengesahan, kesepakatan bersama antara DPR dan Presiden memperkuat status RUU menjadi Undang-undang. Meskipun DPD dapat memberikan masukan dan pertimbangan terhadap beberapa RUU, keputusan akhir tetap berada di tangan DPR. Ini menegaskan bahwa peran utama DPD lebih sebagai lembaga penasihat dalam proses legislasi. DPR memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada DPD dalam pembentukan Undang-undang, dengan otoritas untuk mengambil keputusan akhir. Dengan demikian, meskipun DPD memiliki peran yang penting dalam aspek-aspek tertentu dari pembentukan Undang-undang, kekuasaan utama dan keputusan akhir tetap berada di tangan DPR.
2. Berdasarkan Perbandingan Rasio legis antara DPD dan DPR yang telah diuraikan, DPD dan DPR memiliki representasi yang berbeda. DPD mewakili kepentingan daerah langsung, sementara DPR mewakili kepentingan rakyat melalui partai politik. DPD hadir untuk mengakomodasi aspirasi daerah yang tidak selalu terwakili oleh DPR. Meskipun DPD memiliki fungsi membahas dan memberikan pertimbangan terhadap beberapa jenis rancangan Undang-undang, kewenangan mereka jauh lebih terbatas dibandingkan dengan DPR dalam pembentukan Undang-undang. Hal ini mencerminkan bahwa peran legislatif DPD memiliki keterbatasan yang signifikan. DPD seharusnya berfungsi sebagai mekanisme *checks and balances* dalam sistem bikameral Indonesia. Namun, karena keterbatasan kewenangannya, implementasi fungsi ini belum optimal terwujud. Dengan demikian, meskipun DPD memiliki peran penting dalam mewakili aspirasi daerah, perbedaan kewenangan dan hak antara DPD dan DPR menyebabkan kedudukan mereka tidak seimbang dalam proses legislasi. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun DPD menjadi bagian dari sistem bikameral yang seharusnya memberikan keseimbangan dalam legislatif, implementasi ideal dari fungsi *checks and balances* masih merupakan tantangan.

Saran

Dari dua paparan yang disampaikan, terdapat beberapa saran yang dapat diambil:

1. Perlu Peningkatan Peran DPD dalam Proses Pembentukan Undang-undang: Meskipun DPD memiliki kewenangan terbatas dalam proses legislasi, perlu diperkuat peran mereka sebagai lembaga penasihat. DPD dapat meningkatkan kontribusinya dengan memberikan masukan yang lebih substansial dan mendalam dalam pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, dan bidang lainnya yang menjadi fokusnya.
2. Penguatan Mekanisme *Checks and Balances*: Sistem bikameral seharusnya berfungsi sebagai mekanisme checks and balances di dalam lembaga legislatif. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan untuk memperkuat kewenangan DPD agar dapat lebih efektif dalam mengawasi dan memberikan pertimbangan terhadap kebijakan yang berkaitan dengan daerah.
3. Evaluasi terhadap Keseimbangan Antara DPR dan DPD: Perlunya dilakukan evaluasi terhadap keseimbangan antara DPR dan DPD dalam sistem politik Indonesia. Hal ini penting untuk memastikan bahwa kedua lembaga tersebut dapat bekerja secara efektif dan seimbang dalam mewakili kepentingan rakyat dan daerah.

DAFTAR REFERENSI

- Agung, W. (2022). Penguatan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka reformasi birokrasi di Indonesia. *Jurnal Media Administrasi*, 7(2), 1-15.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Format kelembagaan negara dan pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945*. Jakarta: Ull Press.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal undang-undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2009). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2012). *Hukum acara pengujian undang-undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Elsye, R. (2019). *Legislasi*. Jatinangor: Fakultas Hukum Tata Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- Fajar, M., & Yulianto, A. (2010). *Dualisme penelitian hukum normatif dan empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hamatar, R. (2017). *Pengantar ilmu politik: Perspektif Barat dan Islam*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Malang: Bayu Media Publishing.

- Indrati Soeprapto, M. F. (2020). *Ilmu perundang-undangan: Proses dan teknik penyusunan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Iswanto, & Thaib, D. (2011). Kewarganegaraan legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Universitas Gadjah Mada*.
- Marzuki, P. M. (2012). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Monteiro, J. M. (2020). *Metode penelitian dan penulisan hukum*. Yogyakarta: Deepublish.
- Moonti, R. M. (2017). *Ilmu perundang-undangan*. Makassar: Keretakupa.
- Sanit, A. (1985). *Perwakilan politik di Indonesia*. Jakarta: CV Rajawali.
- Soemitro, R. H. (1990). *Metodologi penelitian hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (2019).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2022).
- Wahidin, S. (2014). *Distribusi kekuasaan negara Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wasti, R. M. (2017). Fungsi representasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai lembaga perwakilan daerah. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 47(4), 1-15.
- Zaki Ulya. (2016). Kontradiksi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah ditinjau dari segi kemandirian lembaga dalam sistem bikameral. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(2), 1-14.
- Zed, M. (2007). *Metode penelitian kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.