

PENEMUAN HUKUM KONSEPSI DPD RI SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN DAERAH

Andri Ardianto

Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia
Jalan Diponegoro 82-86, Salemba, Jakarta Pusat, 13510
Email: andri.maliq@gmail.com

Abstrak

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan lembaga negara yang lahir dari proses Amandemen NRI 1945. Pembentukan DPD RI dimaksudkan tidak hanya untuk mereformasi struktur parlemen menjadi dua kamar, pembentukan DPD RI merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodir suara daerah dengan memberi saluran, serta peran bagi daerah. Dalam perspektif itu, DPD RI harus lebih berperan dalam menjembatani aspirasi daerah dengan kebijakan pembangunan nasional. Dengan demikian, kepentingan dan aspirasi daerah dapat terintegrasi dan selaras dengan kebijakan nasional. Jika DPR membawa aspirasi politik rakyat, maka DPD harus mengusung aspirasi daerah yang tidak hanya bersifat politis tetapi memiliki nilai sosial budaya sesuai dengan ragam daerah yang diwakilinya. Intinya, peran DPD lebih ditekankan pada pentingnya menampung dan menghimpun aspirasi dan kepentingan daerah untuk mengimbangi hegemoni DPR yang mengusung aspirasi rakyat yang hanya bersifat politis. Fokus penelitian ini adalah sejauh mana DPD RI telah menjalankan perannya sesuai amanah dan cita-cita pembentukannya sebagai wakil daerah. Apakah kehadiran DPD telah mengakomodir dan menghimpun kepentingan daerah serta mampu menghindarkan kekuasaan legislatif yang hanya terkonsentrasi pada satu lembaga (*check and balance*).

Kata kunci: DPD, Aspirasi Daerah, Perwakilan Daerah, Perwakilan Rakyat, Legislatif.

Abstract

The Regional Representative Council of the Republic of Indonesia (DPD RI) is a state institution that was born from the 1945 NRI Amendment process. The formation of the DPD RI was meant not only to reform the parliamentary structure into two chambers, the formation of the DPD RI was a constitutional effort intended to better accommodate regional votes by giving channels, as well as roles for the regions. In that perspective, the DPD RI must play a more important role in bridging local regional aspirations with national development policies. Thus, regional interests and aspirations can be integrated

and aligned with national policies. If the DPR brings political aspirations of the people, then the DPD should carry regional aspirations that are not only political in nature but have social and cultural values in accordance with the variety of regions it represents. In essence, the role of the DPD is more emphasized on the importance of accommodating and aggregating the aspirations and interests of the regions to balance the hegemony of the DPR which carries the aspirations of the people which are only political. This research will focus on the extent to which the DPD RI has carried out its role as mandated and the ideals of its formation as regional representatives. Whether the presence of the DPD has accommodated and aggregated regional interests and has also been able to avoid legislative power being only concentrated in one institution (check and balance).

Keywords: DPD, Regional Aspirations, Regional Representatives, Representatives Of The People, Legislative.

A. PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) merupakan lembaga negara yang lahir dari proses Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Pembentukan DPD RI merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah. Saluran dan peran tersebut dilakukan dengan memberikan tempat bagi daerah untuk menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk lebih memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu, pembentukan DPD RI juga ditujukan untuk menjalankan konsep *check and balances* dalam lembaga parlemen.

“The authorities of DPD in bicameral system still not clear enough”.¹ Dalam perspektif wakil daerah, DPD RI berperan untuk menjembatani aspirasi lokal kedaerahan

¹ Alkadri, R, *Role of the Regional Representatives Council on Bicameral Parliament System*. JILS (Journal of

dengan kebijakan pembangunan nasional². Gagasan dasar pembentukan DPD RI yaitu keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah³. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan putusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional⁴.

Kini, DPD RI telah memasuki awal periode keanggotaan yang keempat yaitu periode tahun 2019-2024. Jika melihat kiprah DPD RI pada 3 (tiga) periode keanggotaan sebelumnya, kita dapat melihat cukup banyak produk konstitusional yang dihasilkan oleh DPD RI. DPD RI telah menghasilkan banyak keputusan lembaga sebagaimana tabel berikut ini⁵.

Tabel 1

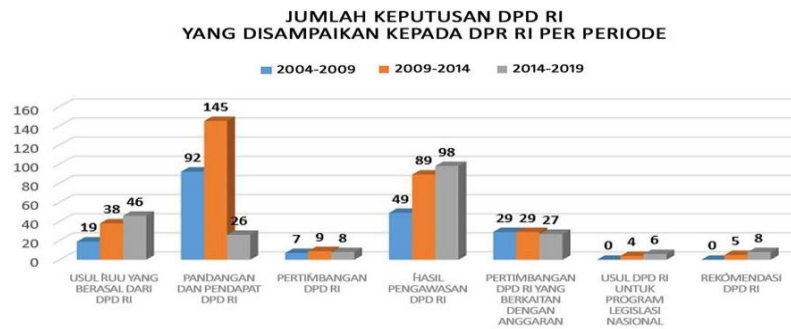
Indonesian Legal Studies), 1(1), 2017, 3-12. <https://doi.org/10.15294/jils.v1i01.16564>

² Kelompok DPD di MPR, Untuk Apa DPD RI, Jakarta, 2005, p. 18.

³ I Dewa Gede Palguna, Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, makalah pada Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” di Semarang, 25 Maret 2003 dan di Malang, 26 Maret 2003 dalam Janedjri M. Gaffar, et al (editor), Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Jakarta; Setjen MPR-UNDP, 2003, Hlm. 61-62.

⁴ *Ibid.*,

⁵ Laporan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Agustus 2019, Hlm. 23.



Jika melihat tabel tersebut memang kita dapat melihat secara kuantitatif DPD RI telah melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya sebagaimana amanat konstitusi. Namun, secara kualitas juga seharusnya produk keputusan-keputusan DPD itu sudah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan daerah. Hal ini penting karena kehadiran DPD RI dimaksudkan untuk mewarnai kebijakan nasional dengan aspirasi daerah yang diperjuangkannya. Aspirasi daerah itu amat berlainan dengan aspirasi rakyat. Apabila aspirasi rakyat bersifat politis, aspirasi daerah selain bersifat politis juga mengandung nilai-nilai sosial dan kultural⁶. Jika DPR membawa aspirasi rakyat yang bersifat politis, maka DPD seharusnya membawa aspirasi daerah yang sifatnya tidak hanya politis tetapi memiliki nilai-nilai sosial dan budaya sesuai dengan ragam daerah yang diwakilinya. Intinya peran DPD lebih ditekankan pada pentingnya mengakomodasi dan mengagregasi aspirasi dan kepentingan daerah untuk mengimbangi hegemoni DPR yang membawa aspirasi rakyat yang hanya

⁶ Risalah Rapat PAH I BP MPR, Buku Kedua jilid 3B, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR, 2000, Hlm. 164, dalam Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, Hlm. 246.

bersifat politis. Menurut John Paulus Pile Tukan, Lita Tyesta ALW, ada 3 (tiga) tujuan didirikannya DPD⁷:

In addition, the existence of DPD is intended to : 1). Strengthening regional ties within the Unitary State of the Republic of Indonesia and strengthening national unity of all regions, 2). Increasing the aggregation and accommodation of aspirations and interests of the regions in the formulation of national policies related to the State and the Region. 3). Encouraging the acceleration of democracy, development, and regional progress in a harmonious and balanced manner.

Oleh karena itu, penelitian ini akan memfokuskan sejauhmana DPD RI telah melaksanakan perannya sebagaimana amanat dan cita-cita pembentukannya sebagai wakil daerah menurut ketentuan Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 (*das sollen*). Apakah keputusan-keputusan yang telah dihasilkan DPD RI selama ini telah sesuai dengan tujuan pembentukan DPD dalam Amandemen UUD 1945.

Dari sisi *check and balances*, menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dengan adanya dua majelis di suatu negara, dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan *double check* ini semakin terasa apabila Majelis Tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dari Majelis Rendah.⁸

⁷ John Paulus Pile Tukan, Lita Tyesta ALW. (2018). *DPD (Regional Representative Council), As A State Agency Of Indonesian State System, Runs The Authority Of Its Role And Function To Create The Existence Of Bicameral System In Indonesia*. Diponegoro Law Review. <https://ejournal.undip.ac.id/dpd> (regional representative council) - E-Journal Undip

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1996.

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan di atas, penelitian ini akan mengkaji sisi lain DPD RI sebagai Lembaga Perwakilan Daerah. Penelitian ini memiliki tema “Penemuan Konsepsi DPD RI sebagai Lembaga Perwakilan Daerah.” Penelitian ini akan menitikberatkan pada bagaimana DPD RI berperan sebagai wakil daerah yang membawa dan memperjuangkan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan daerah pada perumusan kebijakan nasional. Selain itu juga meneliti implementasi kehadiran DPD dalam mekanisme *check and balance* dalam kekuasaan legislatif. Penelitian tidak bermaksud untuk memberikan asumsi bahwa kunci penguatan DPD adalah hanya amandemen konstitusi sebagaimana banyak dianjurkan peneliti.⁹

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu cara yang utama digunakan dalam penelitian untuk mencapai hasil penelitian yang benar dan dapat di pertanggungjawabkan. Sesuai dengan judul penelitian ini maka sebagai tahapan penelitian “Penemuan Hukum Konsepsi DPD RI sebagai Lembaga Perwakilan Daerah” adalah menggunakan penelitian kepustakaan atau disebut juga penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau sumber data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian norma-norma hukum baik itu UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan-peraturan di bawahnya.

⁹ Muhammad Hubbul Khair Wasahua. *Position of the Regional Representative Board of the Republic of Indonesia in Indonesian Administrative System*, Journal of Etika Demokrasi. <https://journal.unismuh.ac.id/Position of the Regional Representative Board of the Republic, 2020>.

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah serta latar belakang masalah di atas maka metode analisa data yang digunakan adalah metode kualitatif yaitu secara yuridis normatif yang disajikan secara deskriptif, yang memusatkan perhatian kepada rancangan (cita-cita) pembentukan DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah. Pembahasan akan dilakukan secara konstitusional dan teoritik.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis yaitu metode yang dalam proses pendekatannya meninjau dan mengkaji objek penelitian dari aspek yuridis yang terkait dengan obyek penelitian tersebut yaitu rancangan (cita-cita) pembentukan DPD RI pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam mewujudkan fungsi legislasi. Di samping itu juga menggunakan pendekatan konseptual untuk merumuskan konsep dalam prospek DPD RI di lembaga perwakilan Indonesia yang akan datang.

C. PEMBAHASAN

Penemuan hukum konsepsi DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah tidak akan bisa dilepaskan dari dua variabel. Variabel pertama terkait dengan apa saja peraturan perundang-undangan yang mengatur eksistensi DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah. Sedangkan variabel kedua adalah peristiwa konkrit atau fakta yang terjadi dan kebutuhan daerah sesungguhnya terhadap eksistensi DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah.

Sebagai lembaga perwakilan daerah, pembentukan DPD RI dalam sistem parlemen Indonesia memiliki 2 (dua) konsep utama, yaitu pertama DPD RI dicita-citakan sebagai

lembaga perwakilan daerah yang antara lain untuk mengagregasi dan mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional, dan mempercepat demokrasi dan kemajuan daerah. Kedua, DPD RI dimaksudkan untuk melakukan prinsip mengawasi dan mengimbangi (*check and balance*) dalam rumpun legislatif.

Sebagai wakil daerah eksistensi DPD RI diharapkan berbeda dengan DPR RI yang notabene merupakan perwakilan rakyat. Perbedaan secara nyata dapat kita lihat dari penggalan frasa “perwakilan daerah” untuk DPD RI dan “perwakilan rakyat” untuk DPR RI. Berangkat dari perbedaan mendasar ini, dapat kita tarik bahwa DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah dirancang untuk mewakili aspirasi daerah. Sedangkan DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat dirancang untuk mewakili aspirasi rakyat. Dari sisi akademis dikatakan bahwa aspirasi daerah memiliki makna yang sangat berbeda dengan aspirasi rakyat. Valina Singka dalam bukunya *Menyusun Konstitusi Transisi* menyatakan bahwa aspirasi daerah memiliki ruang lingkup yang lebih besar daripada aspirasi rakyat. Aspirasi daerah melingkupi aspek politik, aspek sosial, dan aspek budaya. Sedangkan aspirasi rakyat hanya melingkupi aspek politik saja. Menurut Fatmawati, walaupun Anggota DPD dipilih secara langsung kewenangan DPD masih lemah dibandingkan lembaga perwakilan daerah di negara lain yang memiliki sistem bicameral yang lemah.¹⁰

¹⁰ Fatmawati, *Analysis of The Control Function of Dewan Perwakilan Daerah (Regional Representatives Council) The Republic of Indonesia. Indonesia Law Review*. <https://media.neliti.com/media/publications/26857-EN-analysis-on-the-control-function-of-the-dewan-perwakilan-daerah-regional-represe.pdf>, 2012

Hal tersebut diperkuat dengan hasil kesepakatan rapat tim perumus PAH I MPR pada tanggal 6 Juni 2000. Salah satu kesepakannya menyatakan tujuan pembentukan DPD RI sebagai lembaga perwakilan adalah untuk memberikan tempat bagi daerah menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerahnya sehingga dapat memperkuat NKRI.

1. Peristiwa Hukum DPD RI sebagai Wakil Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945

Berdasarkan konsep teori tentang penemuan hukum, eksistensi DPD RI telah tertuang dalam konstitusi kita. Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 23E, dan Pasal 23F Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menyatakan peristiwa hukum DPD RI. Ketentuan Pasal 22C dengan tegas menyatakan bahwa Anggota DPD RI dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPD RI berasal dari setiap provinsi di Indonesia dengan jumlah yang sama. Selanjutnya terkait dengan jumlah, secara keseluruhan jumlah anggota DPD RI tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR RI. Norma selanjutnya mengatur bahwa DPD RI bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Terakhir Pasal 22C ayat (4) menyatakan bahwa susunan dan kedudukan DPD RI diatur dengan undang-undang.¹¹

Peristiwa hukum DPD RI dalam UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya tertuang dalam Pasal 22D. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya dimana secara umum dikatakan bahwa Pasal 22D memberikan kewenangan kepada DPD RI dapat mengajukan, ikut membahas, dan DPD RI dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Adapun ruang lingkup ketiganya adalah berkaitan dengan otonomi daerah,

¹¹ Lihat Pasal 22C UUD NRI Tahun 1945.

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.

Tidak hanya itu, Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 juga memberikan kewenangan kepada DPD RI memberikan pertimbangan kepada DPR RI atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, Pendidikan, dan agama. Norma Pasal 22D juga menyatakan bahwa DPD RI menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu kepada DPR RI untuk ditindaklanjuti.

Selain itu Pasal 23 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 kembali menegaskan kewenangan DPD RI untuk memberikan kewenangan bahwa “*rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*”

Lebih lanjut Pasal 23E Ayat (2) menyatakan bahwa “*hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.*” Selanjutnya dalam Ayat (3) dinyatakan bahwa “*hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.*”

Terakhir Pasal 23F ayat (1) memberikan kewenangan kepada DPD RI dalam hal, *“Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”*

Dari peristiwa hukum DPD RI sesuai Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 23 Ayat (2), Pasal 23E, dan Pasal 23F Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diatas maka dapat diinterpretasikan secara gramatikal bahwa:

- 1) Anggota DPD RI dipilih melalui pemilihan umum mewakili setiap provinsi dengan jumlah yang sama serta secara keseluruhan jumlah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR RI;
- 2) UUD NRI Tahun 1945 memberikan amanat untuk mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD RI yang diatur dengan undang-undang;
- 3) DPD RI diberikan kewenangan oleh konstitusi sebagai hukum tertinggi di negara kita dalam hal DPD dapat mengajukan RUU, DPD RI ikut membahas rancangan undang-undang, dan DPD RI dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Adapun ruang lingkup ketiga kewenangan tersebut sebatas konsepsi DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah yang hanya diberikan lingkup kewenangan tertentu.
- 4) Pasal 22D Ayat (2) juga memberikan tambahan kewenangan kepada DPD RI untuk memberikan pertimbangan kepada DPR RI atas RUU APBN, dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

- 5) Pasal 23 kembali menegaskan secara khusus bahwa DPD RI memberikan pertimbangan atas RUU APBN;
- 6) DPD RI diberikan kewenangan untuk menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dan menindaklanjutinya sesuai dengan lingkup kewenangannya dalam mengagregasi dan mengakomodasi kepentingan daerah; dan
- 7) Terakhir DPD RI sebagai perwakilan daerah dapat memberikan pertimbangan terhadap pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Dari uraian diatas, terlihat latar belakang pendirian DPD pada saat amandemen UUD NRI Tahun 1945, ditujukan untuk mengokohkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, meningkatkan mengagregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Hal ini kemudian secara tegas dinormakan dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 yang hanya memberikan ruang lingkup kewenangan yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Selain itu Pasal 23 Ayat (2), Pasal 23E, dan Pasal 23F Ayat (1) mengokohkan konsepsi DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah untuk memberikan pertimbangan dalam lingkup rancangan keuangan negara, hasil pemeriksaan terhadap keuangan negara dan juga pertimbangan terhadap calon anggota Badan Pemeriksa Keuangan dari sudut kepentingan daerah.

Jadi UUD NRI Tahun 1945 sesuai dengan teori konsitusi telah memberikan batasan kewenangan kepada semua fungsi penyelenggara negara baik itu Presiden maupun MPR dan DPR. Pembatasan itu sesuai juga dengan teori negara hukum dimana pemisahan dan pembatasan kekuasaan sengaja dilakukan agar tidak terjadi oligarki atau penumpukan kewenangan pada salah satu fungsi penyelenggaraan negara dan mencegah terjadinya tirani mayoritas (khususnya fungsi parlemen) sebagaimana diungkapkan oleh George Tsebelis dan Jeanette Money¹².

2. Peristiwa Konkrit Konsepsi DPD RI sebagai Lembaga Perwakilan Daerah

Pada bagian ini akan dilakukan analisa terhadap peristiwa konkrit (*das sein*) yang terjadi terhadap konsepsi DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah. Peristiwa konkrit dalam penemuan hukum merupakan peristiwa yang terjadi secara nyata baik ditengah-tengah kehidupan masyarakat. Peristiwa konkrit tidak selalu sesuai dengan peristiwa hukum (*das solen*) dalam peraturan perundang-undangan, adakalanya peristiwa konkrit tidak sejalan dengan peristiwa hukum.

Peristiwa Konkrit selama ini, DPD RI selalu mengajukan usul RUU sesuai dengan ruang lingkup kewenangannya kepada DPR RI. Wujud konkrit dari peristiwa konkrit ini dapat kita lihat melalui naskah Program Legislasi Nasional (Prolegnas) jangka menengah (5 tahun), dan Prolegnas prioritas tahunan. Dalam dokumen itu kita dapat melihat apa saja usul RUU yang diusulkan oleh DPD RI.

¹² Tsebelis dan Jeanette Money, *Bicameralism*, London; Cambrigde University Press, hal 33.

Setelah itu kewenangan untuk ikut membahas sebagaimana ketentuan Pasal 22D Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945, kita dapat melihat secara konkrit bahwa hal itu juga sudah dijalankan oleh DPD RI. Wujud konkritnya kita dapat lihat dari dokumen pengantar musyawarah, DIM, dan pandangan mini DPD RI dalam pembahasan tingkat I bersama DPR RI dan Pemerintah. Selanjutnya terkait dengan pertimbangan atas RUU berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama DPD RI juga sama telah melakukannya selama ini. Dokumen fisik terhadap peristiwa konkrit ini dapat kita dapatkan dalam naskah-naskah pertimbangan DPD RI yang dihasilkan dalam sidang paripurna DPD RI.

Terkait dengan wewenang untuk melakukan pengawasan, memberikan pertimbangan terhadap pemilihan anggota BPK, dan wewenang untuk menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara oleh BPK, DPD RI juga telah menjalankan semuanya sesuai dengan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 memberikan ketentuan agar semua hasil pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu yang telah dilakukan DPD RI harus diserahkan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagai hasil pertimbangan.

Peristiwa konkrit yang masuk dalam kategori tidak sesuai dengan peristiwa hukum dalam hal ini adalah, produk RUU usul DPD RI, produk hasil pertimbangan DPD RI, dan hasil kegiatan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dari DPD RI, serta hasil pertimbangan terhadap pemilihan calon anggota BPK yang telah disampaikan kepada DPR tidak tangani bahkan ditindaklanjuti oleh DPR RI. Secara faktual DPR RI hanya menerima

secara simbolik terhadap apa yang telah disampaikan oleh DPD RI tanpa ada mekanisme dan tindak lanjut.

UUD NRI Tahun 1945 sengaja memberikan kewenangan dengan lingkup tertentu kepada DPD RI. Sebagai lembaga perwakilan daerah DPD RI ditujukan untuk mengakomodasi dan mengagregasi kepentingan daerah dalam setiap penentuan kebijakan nasional. Untuk itu produk yang telah dihasilkan oleh DPD RI ini seharusnya dapat ditindak lanjuti oleh DPR RI sebagaimana amanat konstitusi. Paling tidak konstitusi mencoba untuk menyandingkan aspirasi rakyat yang bernuansa politis sudah ditangani DPR RI dengan aspirasi daerah dengan nuansa politik, sosial, dan budaya yang dibawa oleh DPD RI. Sehingga dihasilkan produk kebijakan nasional secara akomodatif, holistik, dan komprehensif sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan daerah.

3. Penemuan Hukum Konsepsi DPD RI Sebagai Pengawas dan Penyeimbang (*Checks and Balances*) Lembaga Parlemen

Cita-cita kedua yang menjadi konsepsi pendirian DPD RI adalah sebagai pengawas dan pengoreksi (*Checks and Balances*) di dalam lembaga parlemen. DPD RI lahir dalam kondisi DPR dengan kewenangan yang sangat dominan. Dalam fungsi legislasi misalnya, DPR memiliki power yang luar biasa sampai pada pengundangan sebuah undang-undang. UUD sama sekali tidak memberikan ruang bagi pihak lain dalam hal ini DPD RI dan Presiden sebagai eksekutif untuk memveto hasil pelaksanaan tugas DPR. Ketika sebuah RUU telah disahkan dalam sidang paripurna DPR, maka undang-undang dalam waktu 30

hari akan secara otomatis diundangkan menjadi undang-undang dan dicatat dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara. Hal itu menandakan dominasi kuat DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sekalipun Presiden tidak membubuhkan tanda tangannya RUU akan tetap diundangkan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 20 Ayat (5) UUD NRI 1945.

UUD NRI Tahun 1945 telah mendudukan DPD RI dan DPR RI sebagai lembaga perwakilan. DPD RI sebagai perwakilan daerah dan DPR RI sebagai perwakilan rakyat. Kedua lembaga tersebut juga sama-sama dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal susunan dan kedudukan DPD RI diatur dengan undang-undang, sedangkan DPR RI UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebut susunan saja tanpa kedudukan DPR RI diatur dengan undang-undang.¹³

Selanjutnya UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa DPD RI memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan DPD RI hanya dapat mengajukan dan ikut membahas 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. Tidak hanya itu, DPR RI dan Presiden diberikan kewenangan untuk membahas setiap RUU untuk mendapatkan persetujuan bersama. Bahkan dalam proses pengundangan kewenangan DPR RI terlihat sangat dominan. Ketika RUU yang telah disepakati bersama oleh DPR RI dan pemerintah dalam sidang paripurna DPD RI tidak

¹³ Lihat UUD NRI Tahun 1945, Pasal 19 dan Pasal 22C.

disahkan oleh Presiden, maka dalam waktu 30 (tiga puluh) hari rancangan undang-undang tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.¹⁴

UUD NRI Tahun 1945 juga memberikan ketegasan kepada DPR RI sebagai lembaga perwakilan rakyat yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Selain itu DPR RI juga diberikan hak untuk melaksanakan fungsinya melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Sedangkan DPD RI tidak ditegaskan sama sekali tentang fungsi yang dimilikinya. Dalam arti konstitusi tidak memberikan ketegasan kepada DPD RI memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. DPD RI juga tidak diberikan hak oleh konstitusi dalam melaksanakan tugasnya.¹⁵

Dari peristiwa hukum tersebut, kita menemukan peristiwa konkrit terhadap konsepsi DPD RI dalam hal sebagai pengawas dan penyeimbang dalam lembaga parlemen. Periode pertama pada tahun 2004-2009 dihasilkan RUU sebanyak 19 (sembilan belas) RUU. Periode kedua tahun 2009-2014 DPD RI menghasilkan 38 (tiga puluh delapan) RUU. Sedangkan pada periode ketiga tahun 2014-2019 DPD RI menghasilkan 33 (tiga puluh tiga) RUU. Total selama tiga periode keberadaan DPD RI telah dihasilkan 90 (sembilan puluh) rancangan RUU.

Dari hasil sebanyak itu, baru 1 (satu) RUU usul DPD RI yang ditetapkan menjadi undang-undang. Yaitu rancangan undang-undang tentang Kelautan yang dihasilkan DPD

¹⁴ Lihat UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 dan Pasal 22D.

¹⁵ Lihat UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20A.

RI pada tahun 2011. Kemudian RUU tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan. Sedangkan 89 RUU lainnya yang merupakan produk DPD RI masih berstatus sebagai RUU. Terdapat 1 (satu) undang-undang yang saat ini telah masuk sebagai usul DPD RI dalam dokumen Prolegnas Prioritas tahun 2020 yaitu RUU tentang daerah kepulauan. Dari penelusuran penulis didapatkan informasi bahwa RUU tentang daerah kepulauan tersebut sudah masuk dalam proses pembentukan panitia khusus di DPR RI. Namun masih terkendala karena masih terdapat beberapa fraksi di DPR RI yang belum menyerahkan nama sebagai anggota panitia khusus rancangan undang-undang tentang daerah kepulauan tersebut.

Dalam hal ikut membahas terhadap RUU, DPD RI sudah mulai diberikan ruang yang cukup terbuka oleh DPR RI dan pemerintah. RUU yang merupakan usul DPR maupun pemerintah yang menjadi ruang lingkup DPD RI sudah mengikutsertakan DPD RI dalam pembahasannya. RUU tentang Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, RUU tentang Desa yang menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, dan RUU tentang Pemerintah Daerah yang menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan peristiwa konkrit dalam peran DPD RI ikut membahas RUU bersama DPR RI dan pemerintah.

Peristiwa konkrit yang terjadi juga menunjukkan hal sebaliknya. Terdapat satu RUU yang merupakan usul DPD RI dan ditetapkan menjadi undang-undang namun tidak mengikutsertakan DPD RI dalam pembahasannya. RUU tentang Ekonomi Kreatif

merupakan usul DPD RI pada tahun 2015 dan sekarang telah ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif. Sebagaimana Undang-Undang tentang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan yang merupakan RUU usul DPD RI dalam konsideran mengingat UU Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif juga disebutkan Pasal 22D Ayat (1). Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa RUU itu merupakan usul dari DPD RI. Namun dalam pembahasannya UU tentang Kelautan mengikutsertakan DPD RI secara penuh dalam pembahasan tingkat I bersama dengan DPR RI dan pemerintah. Sedangkan UU tentang Ekonomi Kreatif sama sekali tidak mengikutsertakan DPD RI dalam pembahasan tingkat I. Padahal sudah jelas disebutkan dalam konsideran mengingat UU tersebut bahwa rancangan undang-undangnya merupakan usul dari DPD RI. Secara formil dapat dikatakan pembentukan Undang-Undang tentang Ekonomi Kreatif tersebut cacat prosedur karena tidak melibatkan DPD RI sebagai pemilik usul rancangan undang-undangnya.

Dalam peran untuk ikut membahas RUU tertentu bersama dengan DPR RI dan pemerintah, bukan hanya rancangan undang-undang yang berasal dari usul DPD RI saja DPR RI dan pemerintah tidak melibatkan DPD RI. Banyak RUU usul dari DPR RI dan pemerintah yang telah dijadikan undang-undang namun tidak mengikutsertakan DPD RI dalam proses pembahasannya.

Contoh terbaru adalah perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang telah dirubah menjadi Undang-Undang

Nomor 3 Tahun 2020. Undang-Undang tersebut merupakan usul dari DPR RI. Sebagaimana ketentuan Pasal 22D Ayat (2), DPD RI seharusnya ikut membahas RUU yang salah satunya berkaitan dengan terkait dengan sumber daya alam seperti Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara tersebut. Peristiwa konkrit paling terkini adalah keikutsertaan DPD RI dalam pembahasan RUU tentang Cipta Kerja. RUU tersebut telah diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Dalam pembahasan tingkat I bersama pemerintah, DPR RI dalam hal ini Badan Legislasi selalu mengikutsertakan DPD RI. Dari dokumen yang penulis dapat, keikutsertaan DPD RI memang dimulai dari pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, sampai dengan penyampaian pandangan mini DPD RI. Peristiwa ini menunjukkan DPR RI telah memberikan ruang kepada DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah untuk ikut mewarnai pembahasan rancangan undang-undang. Namun hal tersebut sangat bertolak belakang dengan uraian sebelumnya.

Dari sudut pandang *check and balance*, sebenarnya DPD RI telah mendapatkan porsi yang signifikan dalam pembentukan undang-undang bersama dengan DPR dan Pemerintah. Namun kembali penulis katakan, bahwa konsep *check and balance* sebagai salah satu tujuan pembentukan DPD RI tidak akan tercapai sebelum DPD RI mengoptimalkan cita-cita utama dalam pembentukannya sebagai lembaga perwakilan daerah yang menyuarakan keberagaman aspirasi daerah. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja hal ini belum nampak terlihat jelas. Secara kasat mata

publik belum dapat melihat peranan DPD RI sebagai pembawa aspirasi daerah dalam perdebatan terkait Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Hal itu terkonfirmasi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang telah menghilangkan kewenangan daerah terkait dengan perizinan berusaha. Bahkan undang-undang tersebut dianggap telah mengembalikan konsep desentralisasi kembali menjadi sentralistik. Dalam hal ini kita malah bertanya kemana DPD RI sebagai pengawal aspirasi daerah. Secara empirik penulis juga tidak menemukan keputusan DPD RI sebagai dokumen yang dipergunakan dalam pembahasan Undang-Undang Cipta Kerja. Kehadiran DPD RI yang telah mendapatkan ruang cukup optimal dalam seluruh kegiatan pembahasan pada tingkat I ternyata hanya merupakan dokumen yang berasal dari beberapa Anggota DPD RI yang ditunjuk sebagai tim kerja pembahas RUU tentang Cipta Kerja bersama DPR RI dan Pemerintah. Peristiwa konkrit dalam hal ini dapat dikatakan bahwa DPD RI belum optimal dalam mewujudkan *check and balance* dalam lembaga parlemen. Ruang besar yang telah mulai dibuka untuk mewujudkan cita-cita kedua DPD RI sebagai pengawas dan penyeimbang DPR RI, belum diikuti oleh penguatan aspirasi daerah yang bernuansa politik, sosial, dan budaya diluar aspirasi rakyat yang hanya bernuansa politik saja.

Dari hasil uraian terhadap peristiwa hukum dan peristiwa konkrit terhadap konsepsi DPD RI sebagai pengawas dan penyeimbang (*Checks and Balances*) lembaga parlemen, dapat diketahui penemuan hukum terhadap DPD RI adalah: Dalam konsep sebagai

pengawas dan penyeimbang (*check and balance*) dalam lembaga parlemen, DPD RI telah diberikan ruang lingkup tugas tersendiri dibandingkan DPR RI. Perbedaan lingkup tugas ini sudah menjadi kebiasaan dalam konsep *check and balance*. Kamar pertama tidak pernah memiliki lingkup kewenangan yang sama dengan kamar kedua.

Dalam konsep sebagai pengawas dan penyeimbang (*check and balance*) dalam lembaga parlemen, hal berbeda ditemukan dalam hal kewenangan. Dalam hal ini terdapat parlemen yang memberikan kewenangan yang sama antara kamar pertama dan kamar kedua. Tetapi ada juga parlemen yang memberikan kewenangan berbeda diantara kedua kamarnya. Bahkan sampai ada kewenangan yang sangat di dominasi oleh kamar pertama. Hal terakhir ini yang harus dihindari karena akan mengaburkan konsep saling kontrol antar kamar di parlemen itu sendiri. Dalam peristiwa hukum dan peristiwa konkrit terhadap DPD RI, kewenangan yang dimiliki DPD RI dapat dikatakan sangat minim. Konsep *check and balances* dalam lembaga parlemen umumnya berfungsi sebagai penolak (*veto*) atau menunda (*delay*) pelaksanaan tugas salah satu kamar. Dalam kaitan ini, DPD RI sama sekali tidak diberikan fungsi sebagai penolak ataupun menunda terhadap kerja-kerja DPR RI. DPD RI diberikan peranan untuk mengusulkan dan ikut membahas rancangan undang-undang tertentu. Namun hal itu tidak serta merta menghambat pelaksanaan tugas DPR RI. Dalam arti ketika DPD RI tidak memberikan usul rancangan undang-undang, DPR RI akan tetap melaksanakan tugasnya seperti biasa. Begitu juga dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Ketika DPD RI tidak memberikan daftar inventarisasi masalah,

atau pandangan awal maupun pandangan akhir terhadap suatu rancangan undang-undang, maka DPR RI akan tetap melanjutkan proses pembahasan rancangan undang-undang itu tanpa atau pun dengan adanya kehadiran DPD RI.

Dalam konsep sebagai pengawas dan penyeimbang (*check and balance*) dalam lembaga parlemen, DPD RI belum mendapatkan porsi sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Khususnya pelaksanaan Putusan MK No 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014. Dalam hal ini DPR RI sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang belum memiliki komitmen kelembagaan. Hal ini terlihat pada peristiwa konkrit terhadap DPD RI. Bahwa ada alat kelengkapan DPR RI yang mengikutsertakan DPD RI dalam proses pembentukan undang-undang, namun tidak sedikit alat kelengkapan yang sama sekali tidak melibatkan DPD RI.

D. PENUTUP

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dan dianalisa dalam keseluruhan penelitian ini, penulis dapat menyampaikan kesimpulan bahwa sebagai wakil daerah, DPD RI harus lebih mengoptimalkan aspirasi dan kebutuhan daerah. Sebagaimana telah diulas bahwa aspirasi daerah memiliki lingkup yang lebih luas dari pada aspirasi rakyat. Aspirasi daerah tidak hanya memiliki lingkup politik, tapi juga bermuatan sosial dan budaya. Sedangkan aspirasi rakyat hanya memiliki lingkup politik saja. Oleh karenanya aspirasi yang dibawa DPD RI harus benar-benar memiliki warna yang berbeda dengan aspirasi yang dibawa oleh DPR RI.

Sejalan dengan itu point pertama diatas, DPD RI harus mulai menjalin relasi dengan pemerintahan daerah. Relasi tersebut memiliki fungsi yang sangat strategis. Karena baik DPD RI maupun pemerintahan daerah pasti akan memperoleh manfaat yang luar biasa jika relasi DPD RI dengan pemerintahan daerah dapat dibangun secara rutin. Berbagai permasalahan, aspirasi, dan kebutuhan daerah akan langsung dapat diterima oleh DPD RI.

Selanjutnya terkait dengan penemuan hukum DPD RI sebagai pengawas dan penyeimbang (*check and balances*) DPR RI saran yang diberikan adalah: DPD RI harus mendorong agar DPR RI memiliki komitmen kelembagaan untuk melaksanakan Putusan MK Nomor 92/PUU-XII/2012 dan Putusan MK Nomor 79/PUU-X/2014. Hal ini penting agar tidak lagi ditemukan peristiwa dimana DPD RI diikutsertakan secara penuh dalam proses pembentukan undang-undang oleh satu alat kelengkapan DPR RI saja. Sedangkan alat kelengkapan DPR RI lainnya tidak sama sekali mengikutsertakan DPD RI atau hanya mengikutsertakan pada tahap-tahap tertentu saja secara formalitas. Dalam proses pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM), DPD RI harus memiliki politik hukum secara kelembagaan juga. Dalam arti DIM yang disusun oleh DPD RI merupakan DIM secara kelembagaan dengan bukti dokumen yang jelas dan dapat diakses. Sehingga keikutsertaan DPD RI dalam pembahasan undang-undang akan dapat dilihat dan dirasakan secara berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

UU Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang
MPR, DPR, DPD, dan DPRD

UU Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang
MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

UU Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan MK Nomor 92/ PUU-X/2012

Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014

Buku:

Asshiddiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: Universitas Indonesia Press., 1996.

Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Pers, 2004

Ibrahim, Johnny. (2005). *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Bayumedia Publishing

Kelompok DPD di MPR (2005). *Untuk Apa DPD RI*. Jakarta.

Laporan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Agustus 2019.

Mertokusumo, Sudikno. (2004). Penemuan hukum : sebuah pengantar. Yogyakarta: Liberty.

Palguna, I Dewa Gede (2003). Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, makalah pada Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” di

Semarang, 25 Maret 2003 dan di Malang, 26 Maret 2003 dalam Janedjri M. Gaffar, et all (editor), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta; Setjen MPR-UNDP, 2003).

Rifai, Ahmad. (2011). *Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*. Bandung: Sinar Grafika.

Lijphart, Arend. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University.

Subekti, Valina Singka (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi*. Jakarta: Rajawali Pers.

Sutiyoso, Bambang. (2015). *Metode Penemuan Hukum: Upaya Mewujudkan Hukum yang pasti dan Berkeadilan*. Yogyakarta: Penerbit UII Press.

Tsebelis dan Jeanette Money. (1997). *Bicameralism Political Economy of Institutions and Decisions*. London; Cambridge University Press.

Jurnal Ilmiah:

Alkadri, R. (2017). Role of the Regional Representatives Council on Bicameral Parliament System. *JILS (Journal of Indonesian Legal Studies)*, 1(1), 3-12. <https://doi.org/10.15294/jils.v1i01.16564>

Fatmawati. (2012). *Analysis of The Control Function of Dewan Perwakilan Daerah (Regional Representatives Council) The Republic of Indonesia*. *Indonesia Law Review*. <https://media.neliti.com/media/publications/26857-EN-analysis-on-the-control-function-of-the-dewan-perwakilan-daerah-regional-represe.pdf>

John Paulus Pile Tukan, Lita Tyesta ALW. (2018). *DPD (Regional Representative Council), As A State Agency Of Indonesian State System, Runs The Authority Of Its Role And Function To Create The Existence Of Bicameral System In Indonesia*. *Diponegoro Law Review*. <https://ejournal.undip.ac.id/dpd> (regional representative council) - E-Journal Undip

Muhammad Hubbul Khair Wasahua. (2020). *Position of the Regional Representative*

Board of the Republic of Indonesia in Indonesian Administrative System. Journal of Etika Demokrasi. <https://journal.unismuh.ac.id>\Position of the Regional Representative Board of the Republic ...

Soebardjo. (2007). *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia.* Jurnal Hukum. <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/1054/1791>