

PENINGKATAN FUNGSI LEGISLATIF DEWAN PERWAKILAN DAERAH MELALUI USUL AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

H. Cecep Cahya Supena, S.H., M.H., M.Si.
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Galuh
Jln. R.E.Martadinata No.150 Ciamis

ABSTRAK

Dilakukannya 4 (empat) kali amandemen UUD 1945 adalah sebagai manifestasi dari diakomodirnya tuntutan reformasi dalam segala bidang, terutama reformasi di bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Sehubungan dengan itu maka amandemen UUD 1945 difokuskan pada pembentukan suatu sistem baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi terwujudnya tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih baik dari masa-masa sebelumnya. Salah satu wujud nyata hasil amandemen UUD 1945 ialah terbentuknya beberapa lembaga negara baru, yang salah satunya adalah lembaga legislatif (parlemen) baru yang disebut dengan nama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) guna melengkapi keberadaan lembaga-lembaga legislatif yang sudah ada sebelumnya yaitu lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dibentuknya lembaga DPD ini dimaksudkan untuk mereformasi kinerja sistem parlemen di Indonesia supaya menjadi lebih baik, demi terwujudnya tujuan yaitu terjadinya peningkatan kualitas maupun kuantitas dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Akan tetapi sampai dengan saat ini keberadaan lembaga DPD yang merupakan hasil amandemen ke-3 UUD 1945 ini (tahun 2001) belum bisa memberikan perubahan yang signifikan baik secara kualitas maupun kuantitas dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Hal itu salah satunya disebabkan karena masih adanya perbedaan kewenangan dalam pembentukan undang-undang, dimana kewenangan DPR masih jauh lebih besar dibandingkan dengan kewenangan DPD. Hal itu mengakibatkan belum terwujudnya keseimbangan (balances) dalam pelaksanaan fungsi pembentukan undang-undang, dimana masih kuatnya dominasi DPR dibandingkan dengan DPD.

Kata Kunci : *Peningkatan Fungsi Legislatif Dewan Perwakilan Daerah (DPD)*

A. Pendahuluan

Berkenaan dengan telah dilakukannya 4 (empat) kali amandemen / perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yakni dari tahun 1999 s.d. 2002, maka telah menimbulkan banyak perubahan yang cukup signifikan pada tatanan kenegaraan Republik Indonesia. Perubahan dimaksud pada prinsipnya meliputi 2 (dua) hal, yaitu : Perubahan pada struktur kelembagaan tinggi negara, serta perubahan pada sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Perubahan yang terjadi pada struktur kelembagaan tinggi negara antara lain meliputi : Perubahan pada susunan dan kedudukan, tugas dan wewenang, serta hubungan antar lembaga-lembaga tinggi negara di Indonesia, yang berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 dikenal ada 8 (delapan) lembaga tinggi negara, yaitu : Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah

Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY), serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari kedelapan lembaga tinggi negara tersebut empat lembaga tinggi negara merupakan cetak biru (*Blue Print*) dari kelembagaan yang ada pada zaman Hindia Belanda, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan cetak biru dari “*Volksraad (Dewan Rakyat)*,” Presiden yang merupakan cetak biru dari “*Gouverneur Generaal*,” Mahkamah Agung yang merupakan cetak biru dari “*Landraad*” dan “*Raad van Justitie*” (di Hindia Belanda), atau “*Hogeraad*” (di Negeri Belanda), serta Badan Pemeriksa Keuangan yang merupakan cetak biru dari “*Raad van Rekenkamer*.” Dengan demikian, maka lembaga tinggi negara yang bukan merupakan cetak biru dari kelembagaan pada zaman Hindia Belanda adalah hanya MPR, DPD, KY serta MK. Dari keempat lembaga tinggi negara tersebut, 3 (tiga) diantaranya yaitu DPD, KY dan MK adalah merupakan lembaga baru yang dibentuk / didirikan setelah amandemen ke-3 (tiga) UUD 1945, sedangkan MPR bukan

merupakan lembaga baru karena telah lama ada dan keberadaannya sudah tercantum dalam UUD 1945 sejak pertama kali UUD 1945 disahkan / ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945.

Jika melihat kepada fungsi dari masing-masing lembaga-lembaga tinggi negara itu, maka dari ke-8 (delapan) lembaga tinggi negara tersebut dapat dikelompokkan kedalam 4 (empat) fungsi penyelenggaraan negara, yaitu :

1. Lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi legislatif (parlemen), yaitu : Lembaga tinggi negara yang berfungsi membentuk / membuat Undang-Undang. Adapun lembaga tinggi negara yang termasuk kedalam lembaga legislatif ini adalah : MPR, DPR dan DPD.
2. Lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi eksekutif, yaitu : Lembaga tinggi negara yang berfungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan, yakni lembaga tinggi negara yang menyelenggarakan kepentingan-kepentingan masyarakat, serta menyelenggarakan kemauan negara (yang biasanya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang). Oleh karena itu kegiatan menyelenggarakan kemauan negara dapat pula disebut sebagai kegiatan melaksanakan Undang-Undang. Adapun lembaga tinggi negara yang termasuk kedalam lembaga eksekutif ini adalah : Presiden dan Wakil Presiden.
3. Lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi yudikatif, yaitu : Lembaga tinggi negara yang berfungsi mengawasi dan mengadili terhadap pelanggaran Undang-Undang. Adapun lembaga tinggi negara yang termasuk kedalam lembaga yudikatif ini adalah : M.A., M.K., dan K.Y.
4. Lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi eksaminatif, yaitu : Lembaga tinggi negara yang berfungsi memeriksa dan meminta pertanggungjawaban atas penggunaan keuangan Negara. Adapun lembaga tinggi negara yang termasuk kedalam lembaga eksaminatif ini adalah : BPK.

Dari 8 (delapan) lembaga tinggi negara yang dikelompokkan kedalam 4 (empat) fungsi penyelenggaraan negara sebagaimana diuraikan di atas, salah satu diantaranya adalah lembaga DPD. Keberadaan lembaga DPD sebagai lembaga tinggi negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia adalah dimaksudkan untuk menjalankan fungsi legislatif bersama-sama dengan DPR dan MPR. Dengan demikian diharapkan bisa lebih meningkatkan kualitas maupun kuantitas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Akan tetapi pada kenyataannya keberadaan lembaga DPD ini masih belum bisa mendorong terjadinya peningkatan yang cukup signifikan terhadap kualitas maupun kuantitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal itu terlihat dari masih adanya beberapa perbuatan yang menurut akhlak, etika maupun moral adalah merupakan perbuatan yang tidak sepatutnya dilakukan dan sepantasnya dijatuhi sanksi kepada pihak-pihak yang melakukannya, akan tetapi sanksi itu tidak dapat dijatuhkan mengingat dalam peraturan perundang-undangan masih belum diatur. Keadaan tersebut salah satunya diduga karena fungsi legislatif yang dijalankan oleh DPD masih belum maksimal, sebagai akibat dari terbatasnya fungsi legislatif yang diamanatkan oleh UUD 1945 kepada DPD. Hal inilah yang menarik untuk dilakukan suatu pengkajian yang komprehensif mengenai betapa pentingnya peningkatan fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPD, supaya DPD benar-benar dapat memberikan andil yang cukup besar bagi peningkatan kualitas maupun kuantitas undang-undang yang berlaku di Indonesia.

B. TINJAUAN TEORITIS

1. Maksud, Pertimbangan dan Alasan Dibentuknya DPD

Titik Triwulan Tutik (2006 : 139) berpendapat bahwa, “Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (*Senat* atau *upperhouse*) dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah.” Sedangkan menurut Abari, M. (2011 : 155), keberadaan DPD dimaksudkan :

Sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR ditiadakan. Kehadiran DPD dimaksudkan sebagai cara untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan.

Adapun yang menjadi pertimbangan bagi dibentuknya DPD, Ramlan Surbakti (Titik Triwulan Tutik, 2006 : 139) berpendapat sebagai berikut :

Beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD : *Pertama*, distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa; *Kedua*, sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi

kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

Sementara itu menurut pendapat Sirajuddin dan Winardi (2015:118-119) ada 3 (tiga) alasan mendasar mengakomodasi keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni :

(1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; (2) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; (3) Mendorong percepatan demokrasi pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

2. Keberadaan, Kedudukan, serta Susunan Keanggotaan DPD

Mengenai keberadaan lembaga DPD di Indonesia, diatur dalam UUD 1945, yaitu pada :

1. Pasal 2 ayat (1), yang berbunyi : “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota **Dewan Perwakilan Daerah** yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”
2. Pasal 22 C ayat (1), yang berbunyi : ”Anggota **Dewan Perwakilan Daerah** dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.”
3. Pasal 22 C ayat (2), yang berbunyi : ”Anggota **Dewan Perwakilan Daerah** dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota **Dewan Perwakilan Daerah** itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.”
4. Pasal 22 E ayat (2), yang berbunyi : ”Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, **Dewan Perwakilan Daerah**, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sementara itu kedudukan DPD berdasarkan ketentuan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah sebagai berikut : “Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.” Dan mengingat keberadaan DPD itu secara langsung diatur

dalam UUD 1945, maka dapat disimpulkan bahwa DPD adalah merupakan lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara.

Adapun mengenai susunan keanggotaan DPD adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 252 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang rumusannya adalah sebagai berikut :

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang;
- (2) Jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah diresmikan dengan Keputusan Presiden;
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya; dan
- (5) Masa jabatan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota Dewan Perwakilan Daerah yang baru mengucapkan sumpah / janji.

3. Fungsi DPD

Mengenai pengertian dari kata ‘fungsi,’ Ardian dan Roestandi (1996 :133) berpendapat bahwa “Fungsi diartikan sebagai suatu kelompok kerja atau tugas yang harus dilaksanakan oleh suatu lembaga negara untuk mencapai tujuan negara.”

Selanjutnya, mengenai fungsi DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan (parlemen), maka Jimly Asshiddiqie (2014 : 300) berpendapat bahwa “Sejak dulu lembaga perwakilan (parlemen) biasa dibedakan dalam 3 (tiga) fungsi, yaitu : (a) fungsi legislasi; (b) fungsi pengawasan; dan (c) fungsi anggaran.” Dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi, menurut pendapat Jimly Asshiddiqie (2014 : 300) ada 4 (empat) bentuk kegiatan, yaitu :

- 1). Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2). Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3). Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- 4). Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan

dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Sedangkan menurut Abari, M. (2011 :156) fungsi legislatif DPD adalah meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :

- a). Mengajukan usul, ikut pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b). Mengawasi pelaksanaan suatu undang-undang.

Lebih lanjut mengenai fungsi legislatif DPD adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut :

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai :otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari rumusan Pasal 22 D ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945, dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPD khususnya dalam hal pengajuan usul rancangan undang-undang tidaklah sama dengan yang dimiliki oleh DPR. Hal itu terlihat dari rumusan Pasal 22 D ayat (1) UUD 1945, yang secara eksplisit merumuskan bahwa tidak semua undang-undang dapat diajukan atau diusulkan oleh DPD, kecuali DPD hanya dapat mengajukan atau mengusulkan beberapa macam undang-undang saja yaitu sebagaimana yang tercantum dalam rumusan pasal tersebut. Berbeda sekali dengan DPR, dimana berdasarkan rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang,” terlihat bahwa DPR dapat mengajukan / mengusulkan semua jenis undang-undang. Lebih ironisnya lagi, fungsi legislatif DPD itu juga masih kalah oleh fungsi legislaif yang diberikan kepada Presiden. Hal itu sebagaimana terlihat dari rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : ”Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Dari rumusan pasal tersebut secara eksplisit dapat diinterpretasikan bahwa Presiden juga dapat mengajukan / mengusulkan semua jenis undang-undang, sama seperti halnya DPR. Padahal Presiden adalah lembaga tinggi negara yang memegang kekuasaan di bidang eksekutif (*eksekutive powers*) bukan memegang kekuasaan di bidang legislatif (*legislative powers*), hal itu mangacu pada rumusan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”
2. Bahwa fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPD yakni dalam hal Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan

- sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebagaimana yang tercantum dalam rumusan Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, mengandung arti bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada pasal dan ayat tersebut dalam suatu pembahasan atau pembicaraan Tingkat 1 bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah (pihak yang mewakili Presiden). Pada pembahasan atau pembicaraan yang dilakukan oleh ketiga pihak tersebut (DPD, DPR dan Pemerintah), DPD hanya diminta menyampaikan pandangan dan pendapatnya atas rancangan undang-undang dimaksud, untuk kemudian diberikan tanggapan atas pandangan dan pendapat DPD itu oleh pihak DPR dan Pemerintah. Selanjutnya pandangan dan pendapat DPD yang disampaikan pada pembahasan atau pembicaraan Tingkat 1 itu dijadikan sebagai bahan masukan bagi pembahasan atau pembicaraan pada Tingkat 2 (lanjutan), yang hanya dilakukan / dibahas oleh DPR dan Pemerintah (tanpa mengikutsertakan DPD). Ketidakikutsertaan DPD itu sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, yang rumusannya adalah sebagai berikut : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Dengan adanya ketentuan tersebut maka dapat dimungkinkan pandangan dan pendapat DPD yang disampaikan kepada DPR dan Pemerintah pada pembahasan atau pembicaraan Tingkat 1 itu menjadi tidak terakomodir apabila pandangan dan pendapat DPD itu dianggap tidak sejalan dengan pandangan dan pendapat DPR dan Pemerintah pada pembahasan atau pembicaraan Tingkat 2 (lanjutan).
3. Bahwa fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPD dalam hal Dewan Perwakilan Daerah memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama sebagaimana yang tercantum dalam rumusan Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945, bentuk pertimbangan yang diberikan adalah dilakukan secara tertulis dan disampaikan kepada DPR sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan Pemerintah. Pertimbangan dari DPD itu dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan Pemerintah.
 4. Bahwa fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPD dalam hal Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti, sebagaimana yang tercantum dalam rumusan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, dapat diinterpretasikan sebagai berikut :
 - a. Bahwa DPD diberikan kewenangan yang terbatas dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, yakni terbatas hanya pada undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Dengan kata lain DPD tidak diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap
- Akan tetapi di dalam UUD 1945 tidak ada suatu ketentuan pun yang mengatur bahwa pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan secara tertulis kepada DPR itu wajib diterima substansinya oleh DPR. Terkecuali ketentuan bahwa DPR hanya sebatas memperhatikan pertimbangan DPD atas keempat rancangan undang-undang dimaksud. Dengan kata lain masih dimungkinkan pertimbangan yang disampaikan secara tertulis oleh DPD itu menjadi tidak terakomodir, jika kemudian pertimbangan DPD itu dianggap tidak sejalan dengan pandangan dan pendapat dari DPR dan Pemerintah dalam suatu rapat pembahasan rancangan undang-undang dimaksud yang hanya dilakukan oleh DPR dan Pemerintah (tanpa mengikutsertakan DPD). Ketidakikutsertaan DPD itu sejalan dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, yang rumusannya adalah sebagai berikut : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”

pelaksanaan undang-undang yang lainnya (selain yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945).

- b. DPD tidak bisa secara langsung menindaklanjuti hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Hal itu disebabkan karena sudah merupakan suatu ketentuan yang diatur dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, yang diantaranya merumuskan bahwa hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana tersebut di atas harus disampaikan oleh DPD kepada DPR, sebagai bahan pertimbangan bagi DPR dalam menindaklanjutinya. Dengan demikian jika hasil dari pengawasan itu DPD menemukan adanya suatu penyimpangan, maka DPD tidak bisa langsung menindaklanjutinya melainkan harus menyampaikannya kepada DPR, untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh DPR.

Dari beberapa uraian tentang fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPD sebagaimana dimaksud di atas, terlihat jelas bahwa DPD tidak memiliki fungsi legislatif yang sebanding dengan yang dimiliki oleh DPR. Melihat terbatasnya kewenangan yang diberikan kepada DPD dalam menjalankan fungsi legislatif, maka Sirajuddin dan Winardi (2015 : 119) berpendapat bahwa “DPD tidak lebih dari sekedar aksesoris DPR.”

C. PEMBAHASAN

1. Peningkatan Fungsi Legislatif Dewan Perwakilan Daerah

Peningkatan fungsi legislatif DPD penting dilakukan supaya DPD benar-benar dapat memberikan andil yang cukup besar bagi peningkatan kualitas maupun kuantitas undang-undang yang berlaku di Indonesia. Upaya yang harus dilakukan untuk itu ialah dengan cara mengajukan usul amandemen (perubahan) terhadap beberapa pasal dalam batang tubuh UUD 1945, khususnya pada Pasal 20 ayat (2), Pasal 22 C ayat (2), serta Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945.

Amandemen yang diusulkan terhadap rumusan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 adalah dengan cara menambahkan kata-kata pada rumusan yang telah ada, dari semula berbunyi : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh

Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Diubah menjadi : “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, serta Presiden untuk mendapat persetujuan bersama atau mendapat persetujuan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) lembaga negara dimaksud.” Usul untuk mengamandemen rumusan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 ini adalah merupakan suatu langkah yang penting, karena dapat mensetarakan / mempersamakan fungsi legislatif DPD dengan fungsi legislatif DPR, sebab kedua lembaga negara tersebut adalah sama-sama merupakan lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi legislatif.

Sementara itu usul amandemen terhadap rumusan Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 penting dilakukan sebab di dalam pasal tersebut terdapat diskriminasi mengenai jumlah seluruh anggota DPD yang dibatasi tidak lebih dari sepertiga dari jumlah seluruh anggota DPR. Padahal antara DPD dan DPR itu adalah sama-sama lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi legislatif di Indonesia, sehingga perlu adanya persamaan dalam jumlah keanggotaan. Dengan terjadinya perbedaan jumlah anggota, maka dapat mengakibatkan ketika terjadi perbedaan pemikiran atau pandangan antara DPD dengan DPR baik dalam hal substansi undang-undang maupun dalam hal-hal lainnya , dan jika akibat adanya perbedaan tersebut akhirnya mengharuskan diputuskan dengan cara *voting (pemungutan suara terbanyak)* maka jelas DPD pasti akan kalah suara, mengingat jumlah anggota DPD lebih sedikit jika dibandingkan dengan jumlah anggota DPR. Hal itu dapat berakibat pada penyampaian aspirasi atau tuntutan dari masyarakat daerah tidak dapat terkabulkan. Hal tersebut sungguh sangat ironis sekali, sebab 100 % (seratus persen) dari jumlah masyarakat Indonesia itu adalah berdomisili di daerah, sehingga sudah selayaknya apabila DPD itu harus benar-benar menjadi lembaga tinggi negara yang tangguh (*superbody*) karena harus mampu merepresentasikan (mewakili) dan mengimplementasikan aspirasi atau tuntutan dari seluruh masyarakat Indonesia.

Disamping itu, jika melihat pada maksud pembentukan kedua lembaga tinggi negara tersebut, maka pembentukan DPD dapat dianggap lebih signifikan jika dibandingkan dengan pembentukan DPR, hal itu didasarkan kepada alasan bahwa lembaga DPD adalah merupakan lembaga *regional representation*. Dengan demikian maka keberadaan DPD itu seharusnya benar-benar dapat mengakomodir

berbagai aspirasi maupun tuntutan masyarakat dengan objektif, karena tanpa banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik pihak-pihak tertentu. Berbeda dengan keberadaan DPR yang merupakan lembaga *political representation*, maka putusan-putusan yang dibuat oleh DPR itu terkadang menjadi kurang begitu objektif sebab dipengaruhi pula oleh kepentingan-kepentingan politik dari partai politik pengusungnya.

Berdasarkan pada pemikiran tersebut di atas, maka usul amandemen terhadap Pasal 22 C ayat (2) UUD 1945 adalah berupa perubahan susunan kata-katanya, dari semula berbunyi :

Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Diubah menjadi :

Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu bisa sama dengan jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, atau berbeda dengan selisih tidak lebih dari 5 (lima) persen.

Adapun usul amandemen terhadap Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, adalah berupa perubahan susunan kata-katanya, dari semula berbunyi :

Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Diubah menjadi :

Dewan Perwakilan Daerah berwenang mengajukan usul rancangan undang-undang.

Dengan adanya kewenangan yang sama antara DPD dan DPR dalam hal mengajukan usul rancangan undang-undang, maka kedudukan, tugas pokok dan fungsi DPD menjadi seimbang dengan kedudukan, tugas pokok dan fungsi DPR.

Sehingga diharapkan dapat meningkatkan kualitas maupun kuantitas undang-undang yang berlaku di Indonesia.

Sepertinya halnya pada Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 di atas, maka usul amandemen terhadap Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah juga berupa perubahan susunan kata-katanya, dari semula berbunyi :

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Diubah menjadi :

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama atau mendapat persetujuan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) lembaga negara dimaksud;

Dengan adanya kerjasama antara DPD dan DPR dalam hal membahas rancangan undang-undang, maka diharapkan DPD dapat memberikan masukan baik mengenai landasan filosofis, sosiologis, maupun yuridis terhadap substansi dari undang-undang yang berlaku di Indonesia.

Begitupun halnya dengan usul amandemen terhadap Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, adalah berupa perubahan susunan kata-katanya, dari semula berbunyi :

Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai :otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan

Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Diubah menjadi :

Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan dapat menindaklanjuti hasil pengawasannya itu bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan adanya kerjasama dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang antara DPD dan DPR maka diharapkan dapat mengurangi tingkat penyimpangan / pelanggaran terhadap undang-undang yang berlaku di Indonesia.

D. PENUTUP

Pembentukan lembaga DPD sebagai lembaga perwakilan rakyat melalui amandemen ke-3 UUD 1945, ternyata belum bisa mewujudkan tujuan Masyarakat Indonesia yakni tercapainya peningkatan kualitas maupun kuantitas pembentukan undang-undang di Indonesia.

Keadaan tersebut terjadi diantaranya disebabkan karena adanya perbedaan dalam hal pemberian kewenangan dan fungsi di bidang legislatif antara DPD dengan DPR sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945. Mengenai perbedaan kewenangan dan fungsi di bidang legislatif tersebut juga disampaikan oleh Abdy Yuhana (2007 : x) yang berpendapat bahwa "Dalam hal otoritas terjadi *disparitas fungsional*." Hal itu dapat dilihat dari adanya dominasi kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang. Oleh karenanya muncul suatu kesan bahwa keberadaan DPD itu hanya sebatas membantu sebagian tugas-tugas DPR, sehingga kedudukan DPD ini seolah-olah dianggap berada

di bawah DPR. Hal-hal seperti itulah yang semestinya tidak harus sampai terjadi dan perlu segera diluruskan melalui usul amandemen UUD 1945, supaya segera terwujudnya sistem *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Abari, M., *Lembaga Tinggi Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Lima Adi Sekawan, Jakarta, 2011.
- Ardian, Zul Afidi, dan Roestandi, Achmad, *Tata Negara*, Armico, Bandung, 1996.
- Indra, Mexsasai, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Morissan, *Hukum Tata Negara R I Era Reformasi*, Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, Hj., *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Jogjakarta, 2003.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.
- Tutik, Titik Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006.
- Yuhana, abdy, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2007.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hasil Amandemen I, II, III, IV.).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.