

## ANALISIS FUNGSI LEGISLASI DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH di DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

Syulfah Sari Dewi Syam<sup>1</sup>, Djohermansyah Djohan<sup>2</sup>, Megandaru W. Kawuryan<sup>3</sup>, Prio Teguh<sup>4</sup>

[syulfah.s@setjen.dpd.go.id](mailto:syulfah.s@setjen.dpd.go.id)<sup>1</sup>, [djohermansyah@ipdn.ac.id](mailto:djohermansyah@ipdn.ac.id)<sup>2</sup>, [megandaru@ipdn.ac.id](mailto:megandaru@ipdn.ac.id)<sup>3</sup>,  
[prioteguh11@gmail.com](mailto:prioteguh11@gmail.com)<sup>4</sup>

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

### ABSTRAK

Dalam konteks keparlemenan Indonesia, fenomena yang terjadi saat ini dimana wewenang lengkap parlemen hanya diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, bukan kepada Dewan Perwakilan Daerah. Dengan kata lainnya, dalam tinjauan fungsional, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah seakan sama artinya dengan ketidakberdayaannya dalam menjalankan fungsi DPD. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, beserta faktor penghambatnya serta konsep ideal DPD RI di masa depan. Metode penelitian yang dipergunakan yaitu metode kualitatif. Adapun penentuan informan menggunakan teknik purposive sampling. Teknik pengumpulan datanya melalui wawancara mendalam (depth interview), Focus Group Discussion (FGD) dan peer review. Teori yang dipergunakan dalam menganalisis fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di DPD RI dengan teori legislasi Asshidiqqie yang terdiri dari (1) Legislative initiation, (2) Law making process, (3) Law enactment approval, (4) Binding decision making. Hasil penelitian menunjukkan bahwa fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tidak memiliki kewenangan dalam menentukan setuju atau tidak, menolak atau menerima terhadap rancangan undang-undang dalam tahap pembahasan dan pemberian persetujuan bersama antara DPR dan pemerintah. DPD RI dalam menjalankan fungsi legislasi terkait penyelenggaraan otonomi daerah belum optimal. Hal ini terbukti dari sejumlah RUU yang diajukan oleh DPD RI kepada DPR RI dalam penyelenggaraan otonomi daerah tidak satupun yang berhasil menjadi Undang-Undang (UU) ataupun menjadi pembahasan bersama antara DPD RI, DPR RI dan pemerintah, padahal dalam prosesnya RUU tersebut telah menggunakan anggaran dana sekitar 9(sembilan) s.d 11(sebelas) milyar per RUU yang dihasilkan oleh DPD RI. Hal tersebut menyebabkan sejumlah RUU yang dihasilkan oleh DPD RI, mubazir, dan sekian dana yang dianggarkan DPD itu sia-sia dalam penyelenggaraan otonomi daerah, karena penyelenggaraan Otonomi daerah yang sudah disahkan tidak bisa diperbaiki ataupun dikoreksi dan disempurnakan. Faktor penghambat DPD RI dalam menjalankan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah yaitu amandemen UUD NRI Tahun 1945, yang membatasi kewenangan legislasi DPD yakni khususnya Pasal 22D ayat (2), namun sebaliknya memberikan kekuasaan legislasi yang besar kepada DPR yakni Pasal 20 ayat (1), hal inilah kemudian yang menjadi masalah yang begitu mendasar atas kewenangan dan eksistensi DPD dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Konsep ideal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia agar dapat menjalankan fungsi legislasinya memberi kontribusi bagi penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih paripurna di masa yang akan datang, adalah dengan adanya keterlibatan penuh DPD RI dalam seluruh tahapan legislasi, mulai dari penyusunan Prolegnas, pengajuan RUU, pembahasan, hingga persetujuan RUU terkait penyelenggaraan otonomi daerah menjadi Undang-Undang (UU). Fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem checks and balances intraparlamentar, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945.

**Kata Kunci:** DPD RI, Fungsi Legislasi, UUD 1945, Amandemen.

## ABSTRACT

*This study aims to analyze and explain the function of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia in the formation of laws, namely the authority of the DPD along with its inhibiting factors and the ideal concept of the DPD RI in the future. The research method used is a qualitative method. The determination of informants uses purposive sampling techniques. The data collection technique is through in-depth interviews, Focus Group Discussions (FGD), and peer reviews. The theory used in analyzing the legislative function of the DPD RI from Asshidiqqie's legislative theory which consists of Legislative initiation, Law making process, Law enactment approval, Binding decision making. The results of the study show that the legislative function of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia does not have the authority to determine whether to agree or not, reject or accept a draft law in the discussion stage and granting joint approval between the DPR and the government. The DPD RI in carrying out its legislative function in the implementation of regional autonomy has not been optimal. This is evident from a number of bills submitted by the DPD RI to the DPR RI in the implementation of regional autonomy, none of which have succeeded in becoming Laws (UU) or becoming a joint discussion between the DPD RI and the DPR RI, even though in the process the bill has used a budget of around 9 (nine) to 11 (eleven) billion per bill produced by the DPD RI. This has caused a number of bills produced by the DPD RI to be wasted, and the funds budgeted by the DPD were wasted in the implementation of regional autonomy, because the implementation of regional autonomy that has been ratified cannot be improved or corrected and perfected. The inhibiting factor for the DPD RI in carrying out its legislative function in the implementation of regional autonomy is the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which limits the legislative authority of the DPD, namely Article 22D paragraph (2), but on the contrary gives great legislative power to the DPR, namely Article 20 paragraph (1), this is what then becomes a fundamental problem regarding the authority and existence of the DPD in carrying out its duties and functions. The ideal concept of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia in order to be able to carry out its legislative function to contribute to the implementation of more complete regional autonomy in the future, is with the full involvement of the DPD RI in all stages of legislation, starting from the preparation of the Prolegnas, submission of the Bill, discussion, to the approval of the Bill related to regional autonomy into Law (UU). The legislative function of the DPD needs to be strengthened in the framework of the intra-parliamentary checks and balances system, and to improve the quality of DPD representation as a regional representative at the national level amidst the complexity of problems faced by the regions through the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

**Keywords:** *DPD RI, Legislative Function, 1945 Constitution, Amendments.*

## PENDAHULUAN

Dalam konteks keparlemenan Indonesia, fenomena yang terjadi saat ini dimana wewenang lengkap parlemen hanya diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, bukan kepada Dewan Perwakilan Daerah. Dengan kata lainnya, dalam tinjauan fungsional, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah seakan sama artinya dengan ketidakberdayaannya dalam menjalankan fungsi DPD. Keberadaan DPD Republik Indonesia tidak terlepas dari berbagai latar belakang persoalan lembaga perwakilan di Indonesia. Hal ini tentunya dimaksudkan untuk mendapatkan sistem kelembagaan politik yang pas dan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia. Untuk menjelaskan soal ini tentunya tidak mudah. DPD RI baru berumur setahun jagung, tetapi harapan atas perannya sangat besar. Apalagi persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat Indonesia semakin dalam dan beragam, sebagiannya muncul dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang belum harmonis. Atas dasar itulah DPD RI diusahakan lahir, sekalipun belum melalui proses penelitian yang lama dan proses penampungan aspirasi yang terukur.

Menurut Piliang (2017:3-8) tujuan pembentukan DPD RI secara filosofis lebih didorong oleh kepentingan mewarnai kebijakan pemerintah nasional dengan memberikan

ruang baru bagi kepentingan masyarakat daerah. Pengertian daerah di sini tentu bukanlah daerah per daerah, melainkan wilayah geokultural dalam bingkai yang majemuk.

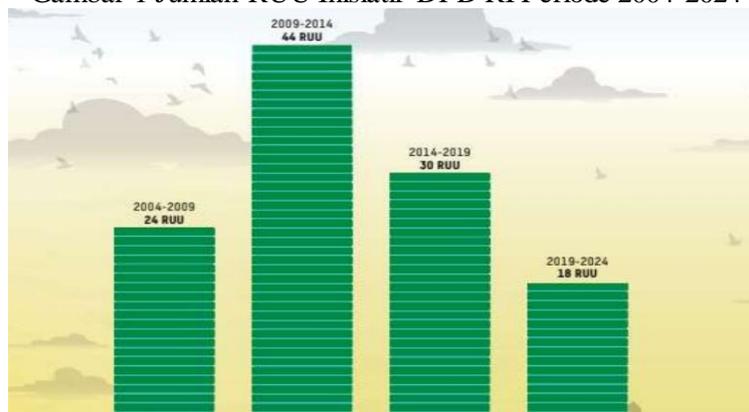
Sesuai dengan konstitusi, Pasal 22D UUD 1945, DPD RI mempunyai fungsi legislasi, anggaran (pemberian pertimbangan) dan pengawasan yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta yang terkait bidang pendidikan, agama, dan pajak untuk pemberian pertimbangan RUU kepada DPR RI dan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tertentu selain bidang di atas.

Pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan Undang-Undang (UU) dilakukan secara optimal sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang diarahkan pada perumusan ketentuan-ketentuan yang semakin mempertegas politik desentralisasi dan otonomi yang bertanggung jawab melalui penyerapan aspirasi bagi kepentingan daerah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal tersebut dilakukan DPD RI untuk memastikan bahwa kepentingan daerah betul-betul menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diusulkan oleh DPD RI. DPD RI melaksanakan fungsi legislasi dalam bentuk menyusun prolegnas, mengajukan RUU kepada DPR RI, ikut membahas RUU, menyusun dan menyampaikan daftar inventarisasi masalah RUU yang berasal dari DPR RI atau Presiden, dan memberikan pertimbangan kepada DPR RI tentang RUU yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan, dan agama.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014 menegaskan kedudukan DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah yang mempunyai wewenang di bidang legislasi. Selanjutnya, dalam mewujudkan fungsi anggaran yang akuntabel, transparan dan berkeadilan, DPD RI melakukan pembahasan atas RUU APBN dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang disampaikan oleh pemerintah dengan membangun politik penganggaran yang lebih proporsional bagi kepentingan daerah. Dalam beberapa perspektif yang menyangkut alokasi belanja negara, ada harapan dari masyarakat agar perencanaan anggaran dilakukan dengan cost effectiveness, serta tepat sasaran bagi kepentingan masyarakat. Namun, dalam pelaksanaannya tidak semua harapan masyarakat tersebut dapat diwujudkan oleh DPD RI, dan dinilai yang terjadi justru sebaliknya yaitu kebijakan yang menambah beban pengeluaran keuangan rakyat.

DPD RI kerap kali hanya mengikuti angin politik yang berkembang, dimana kepentingan low politics sering mengalahkan high politics, sehingga pengawasan yang dilakukan oleh DPD RI kurang efektif dan hanya dianggap menghambat kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah. Bagi masyarakat, pengawasan yang dilakukan DPD RI dianggap lamban, tidak sungguh-sungguh dan kurang responsif terhadap permasalahan yang berkembang, sehingga masyarakat merasa kurang mendapat empati dan keberpihakan dari DPD RI. Pelaksanaan fungsi legislasi tersebut diaktualisasikan dalam kerja-kerja politik anggota dan kelembagaan DPD RI melalui alat-alat kelengkapan DPD RI menghasilkan keputusan-keputusan DPD RI yang berpihak pada kepentingan daerah-daerah dalam wadah NKRI. Selama kurun waktu 2004-2019, dan periode 2019-2024\*) DPD RI menghasilkan RUU inisiatif DPD RI pada gambar berikut:

Gambar 1 Jumlah RUU Inisiatif DPD RI Periode 2004-2024



Sumber: Kompas 27 Maret 2023\*) Periode 2019-2022

Tidak mudah mencari sumbangsih yang menonjol dari DPD sejak lembaga tersebut lahir, bagi kepentingan daerah ataupun bangsa. Yang tampak menonjol justru sebaliknya. Internal DPD pernah terjerumus dalam perebutan kursi pimpinan sebagai akibat pemangkasan masa jabatan pimpinan pada DPD periode 2014-2019, imbasnya kerja-kerja DPD sempat lumpuh. DPD yang awalnya bersih dari orang partai politik (parpol) dan kepentingan parpol perlahan justru berubah seperti menjadi tempat “pensiunan” parpol ketika orang-orang parpol masuk DPD, dan puncak dari buruknya kinerja DPD terjadi saat bekas Ketua DPD Irman Gusman ditangkap Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena memperdagangkan pengaruh sebagai Ketua DPD untuk memuluskan impor gula bagi sebuah perusahaan pada tahun 2016. (Kompas, 27 Maret 2023)

Di tengah kondisi itu, alih-alih mencoba memperbaiki kinerja dan citranya dimata publik, yang terlihat justru sebaliknya. DPD menambah jumlah pimpinan dari semula tiga orang menjadi empat orang. Jadi DPD hanya kumpulan orang-orang yang menyandang jabatan, hal itu yang tidak bagus dimata publik, apalagi mereka tidak pernah bersuara. Seringkali DPD mengeluhkan keterbatasan kewenangan yang dimiliki, utamanya dalam legislasi yang membuat mereka tidak bisa optimal dalam berbuat untuk daerah. Sejauh ini DPD hanya diberi kewenangan untuk bisa mengajukan dan membahas RUU yang terkait dengan daerah, tidak dibolehkan untuk turut serta dalam menyetujui RUU bersama dengan DPR dan pemerintah. Karena kelemahan ini, DPD terus-menerus menuntut penguatan kewenangan agar bisa menyetujui RUU, melalui amandemen kembali konstitusi.

Dirunut dari sejarahnya, lembaga perwakilan daerah di Indonesia sebenarnya telah ada sejak sebelum kemerdekaan. Hanya saja persoalan utama yang selalu merubungi lembaga ini dari masa ke masa adalah tidak pernah hadirnya lembaga perwakilan daerah yang mampu menyuarakan kepentingan-kepentingan daerah di tingkat nasional. Adanya wacana pemisahan UU MD3 bisa menjadi peluang DPD untuk mendorong penguatan kewenangan DPD melalui pengaturan undang-undang tersendiri, namun menurutnya penguatan itu akan mengalami tantangan tersendiri selama DPD belum memberikan diberikan kewenangan yang lebih jauh dalam menyusun undang-undang tersebut, apalagi ranah pembahasan dan pengambilan keputusan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) masih diserahkan kepada DPR, oleh karena itu wacana pemisahan UU MD3 perlu dikaji lebih serius untuk mencari celah dimananya DPD bisa diperkuat kewenangannya.

Kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 telah direduksi oleh Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ini berarti bahwa masyarakat daerah sangat

dirugikan peluang untuk beraktualisasi menjadi tertutup, begitupun kerugian konstitusional. Menurut Gusman (2012:11-12) Dalam substansi yang mereduksi kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam UUD RI Tahun 1945, terdapat lima persoalan, yaitu:

1. Tidak dilibatkannya DPD dalam program legislasi nasional (Prolegnas) sebagai awal legislasi;
2. Undang-undang MD3 dan Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang P3 telah melemahkan Kewenangan Legislasi DPD setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi dan gabungan komisi DPR;
3. Undang-undang MD3 tidak mengikut sertakan DPD dari awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang;
4. Undang-undang MD3 telah menjadikan rancangan Undang-Undang usul DPD menjadi Rancangan Undang-Undang usul DPR.
5. Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang P3 telah merendahkan kedudukan DPD menjadi lembaga yang sub ordinal di bawah DPR.

Kondisi ini dianggap tidak memberikan sistem yang baik mengingat legitimasi anggota DPD yang sangat kuat dan kelembagaan DPD sebagai lembaga tinggi negara, seharusnya dapat bekerja dengan kewenangan signifikan sebagai territorial representation. Terlepas dari hal-hal di atas, muncul pula persoalan lain terkait dengan kewenangan DPD. Sebagai salah satu kamar dari MPR, kewenangan DPD terlihat jauh lebih kecil dibandingkan dengan kewenangan DPR sebagai kamar lainnya dari MPR. Bila dicermati pasal yang mengatur kewenangan DPD, lalu dibandingkan dengan pasal yang mengatur kewenangan DPR terlihat seolah-olah DPD merupakan sekedar komplementer (pelengkap) bagi DPR. Wewenang DPD dalam bidang legislasi diberikan, tapi sebatas "mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang", dan itupun masih dibatasi dengan RUU dalam bidang-bidang tertentu.

Walaupun sama-sama dipilih melalui mekanisme demokrasi yaitu pemilu, kehadiran DPD dalam pentas politik nasional seakan hanya sebagai bumbu penyedap mengingat sentrum tarik-menarik dalam peta politik nasional pasca orde baru lebih berat antara DPR dan pemerintah (presiden). Kewenangan DPR sebagaimana dalam konstitusi sederajat dengan eksekutif. Bahkan posisi powerfull DPR terlihat dari kewenangan yang dimilikinya untuk membentuk, menetapkan dan mengesahkan undang-undang bersama pemerintah. Dengan kata lain, sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPD pasal 25, DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan secara langsung atas jalannya pemerintahan namun dalam realitas politik, implementasi hak normatif DPD belum maksimal.

Posisi DPD terkesan marginal, mengingat pasal-pasal yang melegitimasi tugas dan kewenangan DPD hanya sebatas memberi usul, saran dan masukan kepada DPR baik menyangkut fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Pasal 41 Undang-Undang No. 22 tahun 2003 menunjukkan posisi politis DPD yang lemah karena kewenangan politiknya sebatas usul dan saran/pertimbangan yang tentunya ditujukan kepada DPR. Sedangkan DPR dapat menerima atau tidak menerima usul atau masukan dari DPD tersebut. Demikian pula pasal 42, 43, 44 dan 45 adalah kumpulan pasal-pasal yang memenjara DPD sebagai hanya lembaga perwakilan rakyat yang marginal, bukan pemain kunci dalam setiap pembuatan keputusan politik bersama-sama DPR. Dengan demikian, adanya sistem dua kamar dalam lembaga perwakilan politik kita, DPR dan DPD (merupakan anggota MPR) merupakan realitas politik dalam sistem perwakilan kepentingan kita yang plural namun dalam aspek legalitas berbeda peran dan fungsi.

Jika dilihat secara konstitusional, ada 2 (dua) aspek kelemahan wewenang Dewan Perwakilan Daerah. Pertama, ruang lingkup bidang yang menjadi wilayah garapan kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah masih sangat terbatas. Dewan Perwakilan Daerah hanya mempunyai wewenang yang berkaitan dengan persoalan daerah saja. Kedua, Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki wewenang untuk turut dalam proses pengesahan sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang melainkan sekadar mengusulkan dan memiliki kewenangan terbatas dalam proses pembahasan. Jadi, pada hakikatnya Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan legislasi.

Keselarasan kewenangan merupakan hal penting untuk memberikan kesempatan yang sama kepada kedua kamar dalam memperjuangkan kepentingan yang diwakili. Fungsi legislasi DPD RI perlu diperkuat dalam rangka sistem checks and balances intraparlamentar, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD RI sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah. Kehadiran DPD untuk ikut mengurangi permasalahan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah. Maka dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk mengambil fokus penelitian Implementasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sebuah penelitian dengan judul “Analisis Fungsi Legislasi Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.”

Berdasarkan apa yang telah dijelaskan pada latar belakang masalah, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah analisis konsep fungsi legislasi dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia?
2. Faktor apa sajakah yang menghambat pelaksanaan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia?
3. Bagaimana konsep fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang adaptif dalam kerangka penyelenggaraan Otonomi Daerah di masa yang akan datang?

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang dipergunakan yaitu metode kualitatif. Adapun penentuan informan menggunakan teknik purposive sampling. Teknik pengumpulan datanya melalui wawancara mendalam (depth interview), Focus Group Discussion (FGD) dan peer review. Teori yang dipergunakan dalam menganalisis fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di DPD RI dengan teori legislasi Asshidiqqie yang terdiri dari (1) Legislative initiation, (2) Law making process, (3) Law enactment approval, (4) Binding decision making. Informan atau narasumber penelitian adalah seseorang yang memiliki informasi mengenai objek penelitian tersebut. Dalam penelitian ini, informan ditentukan dengan menggunakan teknik purposive, yaitu dipilih person yang benar-benar melakukan dan menguasai dan pihak-pihak yang terlibat langsung dalam dengan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam hal ini adalah Pimpinan dan anggota DPD RI, Pimpinan Badan Legislasi DPR RI, Sekretariat Jenderal DPD RI, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Dalam Negeri dan para ahli.

Adapun analisis yang digunakan dari tulisan ini yaitu analisis deskriptif. (Deskripsi berarti menggambarkan ulang pemahaman yang didapat agar mendapat bahan untuk menulis (writing) dan menulis kembali (rewriting) yang pada prosesnya memuat aktivitas seperti; reflecting, recognizing, rethinking dan revising. Miles dan Huberman mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.

Aktivitas dalam analisis data, yaitu data reduction (reduksi data), data display (display data), dan conclusion drawing, verification (penarikan kesimpulan/ verifikasi). Untuk menjaga Validitas dan reliabilitas penelitian, maka penulis menggunakan uji keabsahan yang digunakan sesuai dengan penggunaan pada penelitian kualitatif. Denkin (2009) menjelaskan bahwa teknik triangulasi meliputi empat hal, yaitu: triangulasi metode, triangulasi sumber data, triangulasi teori, triangulasi kombinasi.

- a. Triangulasi metode, yaitu dilakukan dengan cara membandingkan informasi atau data dengan cara yang berbeda. Selain itu, peneliti juga bisa menggunakan informan yang berbeda untuk mengecek kebenaran informasi tersebut. Triangulasi tahap ini dilakukan jika data atau informasi yang diperoleh dari subjek atau informan penelitian diragukan kebenarannya.
- b. Triangulasi sumber data, yaitu menggali kebenaran informasi tertentu melalui berbagai metode dan sumber perolehan data. Misalnya, selain melalui wawancara dan observasi, peneliti bisa menggunakan observasi terlibat (participant observation), dokumen tertulis, arsip, dokumen sejarah, catatan resmi, catatan atau tulisan pribadi dan gambar atau foto.
- c. Triangulasi teori, yaitu hasil akhir penelitian kualitatif berupa sebuah rumusan informasi atau thesis statement. Informasi tersebut selanjutnya dibandingkan dengan perspektif teori yang relevan untuk menghindari bias individual peneliti atas temuan atau kesimpulan yang dihasilkan.
- d. Triangulasi yang menggunakan kombinasi, yaitu teknik triangulasi sumber data dan triangulasi metode seperti circle, yang dapat diawali dari penemuan data dari sumber mana saja lalu dicross-check pada sumber lain dengan metode lain pula. Sampai data lengkap dan jenuh sekaligus validasi dari berbagai sumber sehingga dapat menjadi dasar untuk penarikan kesimpulan.

Berdasarkan uraian di atas, untuk pemeriksaan keabsahan data dilakukan dengan menggunakan triangulasi kombinasi, yaitu triangulasi metode dan sumber data.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Analisis Fungsi Legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di DPD RI**

Dalam penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menjelaskan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Kemudian menganalisis dan menjelaskan faktor yang menghambat fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dan juga menganalisis dan menjelaskan konsep yang adaptif agar Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dapat menjalankan fungsinya di masa depan. Dalam penelitian ini menggunakan teori dari Asshidiqqie (2010:299) dimana fungsi Legislasi terdiri dari: (1) Legislative initiation (2) Law making process (3) Law enactment approval. (4) Binding decision making.

#### **1. Legislative Initiation (Prakarsa Pembuatan UU) DPD RI**

Muhadam Labolo menjelaskan kepada peneliti, bahwa pasca amandemen konstitusi (1999-2022), kita menemukan mahluk DPD sebagai salah satu organ dalam tubuh bikameral MPR. Kita tidak ingin memastikan sebagai sebuah sistem bikameral karena tingginya debat soal eksistensi DPD dalam rumah besar MPR. Hal ini jika dibandingkan dengan praktek sistem bikameral di negara maju seperti Amerika Serikat. Problem penting yang dikandung DPD adalah minimnya kewenangan yang dimiliki di banding DPR sekalipun keduanya berada dalam rumah besar MPR. MPR sendiri sesuai amandemen terakhir memiliki tugas dan wewenang; mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan memilih, melantik, serta memberhentikan Presiden dan/atau

Wakil Presiden. Dalam konteks itu kiranya DPD tak bermasalah. Namun fungsi DPD mengalami penyusutan ketika berhadapan dengan fungsi legislasi. Fungsi ini, konon merupakan esensi dari representasi rakyat di parlemen, entah itu parlemen rendah maupun tinggi, atau DPR maupun DPD sendiri sesuai kasus Indonesia.

Berdasarkan Pasal 95A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 95A menentukan bahwa, “pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan setelah undang-undang berlaku,” dan itu dilakukan oleh lembaga pembentuk undang-undang, yaitu DPR, Pemerintah dan DPD. Hasil dari pemantauan dan peninjauan tersebut, kemudian dapat menjadi usul dalam Prolegnas. Pada konteks DPD, pemantauan dan peninjauan atas undang-undang itu dijalankan untuk memperkuat kewenangan DPD dalam hal 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.” Dalam melaksanakan Pemantauan dan Peninjauan UU ini, DPD memberikan peran kepada Panitia Perancang Undang-Undang untuk dapat melaksanakan amanat dari Pasal 95A UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan UU (UU P3).

Eksistensi DPD di bidang legislasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dari sisi yuridis dapat kita lihat dalam pengaturan UUD 1945. Berdasarkan UUD 1945 dalam Pasal 22 setelah amandemen pengaturan kedudukan, fungsi, tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah mulai muncul yaitu dalam Pasal 22D UUD 1945 dimana Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan dalam bidang legislasi, namun fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah sangatlah terbatas hanya yang berkaitan dengan daerah.

Permasalahan yang ada pada DPD dalam perjuangan membawa aspirasi daerah adalah terbatasnya wewenang yang diberikan kepada DPD. DPD hanya diberi wewenang dalam hal pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan dalam bidang legislasi tertentu yaitu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam pasal 20 ayat (2) UUD 1945 amandemen ditegaskan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama yang kemudian disahkan oleh Presiden, di sini sama sekali tidak terlihat adanya keterlibatan DPD dalam proses pembuatan undang-undang.

a. Menyampaikan RUU secara tertulis ke Pimpinan DPR dan Presiden

Kewenangan DPD dalam melaksanakan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang MD3 No.17 Tahun 2014 dan Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan serta peraturan lainnya yang terkait. Menurut pasal 248 sampai pasal 249 UU No.17 Tahun 2014, kewenangan DPD sebagai pembentuk undang-undang hanya sebatas pengajuan terhadap rancangan undang-undang yang ditetapkan dalam pasal 22 D 1945 (perubahan). DPD tidak mempunyai kewenangan dalam menentukan setuju atau tidak, menolak atau menerima terhadap rancangan undang-undang dalam tahap pembahasan dan pemberian persetujuan bersama antara DPR dan pemerintah

Hubungannya dengan pengajuan rancangan Undang-Undang kepada DPR dan Presiden secara tertulis, berdasarkan observasi dan wawancara peneliti, maka kesimpulannya adalah DPD memiliki hak mengajukan 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. Rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR. Selanjutnya, Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD. Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden. Kemudian mengenai prakarsa pengajuan rancangan Undang-Undang kepada DPR dan Presiden secara tertulis harus dilakukan dengan cepat, tepat, transparan, akuntabel dan informatif agar dalam pelaksanaannya dapat dimonitor oleh pemerintahan dan juga masyarakat.

b. Menyampaikan RUU pada RAPUR DPR

Menurut Pasal 5 UUD 1945 selain Presiden, DPR juga berhak mengajukan RUU yang disebut dengan hak inisiatif, dimana ketentuan akan hal itu terdapat dalam Pasal 21 UUD 1945. Pada ketentuan tersebut, oleh kerennya pembentuk Undang-undang tergantung dari mana datangnya inisiatif untuk membentuk Undang-undang. Sementara itu, selama 20 tahun terakhir ini pelaksanaan penyampaian RUU pada RAPUR DPR dalam prakarsa pembuatan undang-undang oleh DPD RI, dimana DPD RI diikutsertakan hanya sampai pembicaraan Tingkat I dan penyampaian Pendapat Mini DPD, dan juga DPD tidak diikutsertakan dalam pembicaraan Tingkat II dan juga tidak pernah menyampaikan RUU pada RAPUR DPR RI. Hal ini mencerminkan bahwa fungsi legislasi DPD RI tidak sepenuhnya berjalan sesuai dengan fungsi legislasi DPR RI.

DPD RI dalam menjalankan fungsi legislasi dibagi dalam beberapa bagian, yaitu Program Legislasi Nasional (Prolegnas), Pengusulan Rancangan Undang-undang, Pemberian Pandangan dan Pendapat, serta Pertimbangan DPD RI terhadap RUU tertentu melalui alat kelengkapan sesuai dengan lingkup kewenangan yang dimiliki DPD RI dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

DPD RI melaksanakan fungsi legislasi dalam bentuk menyusun prolegnas, mengajukan RUU kepada DPR RI, ikut membahas RUU, menyusun dan menyampaikan daftar inventarisasi masalah RUU yang berasal dari DPR RI atau Presiden, dan memberikan pertimbangan kepada DPR RI tentang RUU yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan, dan agama.

DPD sebagai representasi kepentingan daerah menjadi saluran bagi daerah-daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum untuk menyampaikan support maupun demand berbagai kebijakan politik nasional dalam wujud UU. Proses legislasi terdiri atas perencanaan, proses perumusan UU melalui pengajuan usul ataupun RUU baik berasal dari Pemerintah, DPR maupun DPD serta ketiga, proses pembahasan RUU (melalui mekanisme pembicaraan dua tingkat). Oleh sebab itu proses legislasi model tripartit pasca Putusan MK, seyogianya diimplementasikan ke dalam 3 tahapan tersebut.

Penyusunan RUU melalui fungsi legislasi DPD merupakan bagian dari pembangunan hukum. Prolegnas menjadi acuan untuk menjamin pembangunan hukum tersebut dapat dilaksanakan secara terarah, menyeluruh dan terpadu. Penyusunan Prolegnas DPD secara operasional dilaksanakan oleh PPUU sebagaimana diatur dalam Pasal 276 huruf a UU MD3 juncto Pasal 82 ayat (1) Tata Tertib DPD. Tugas PPUU adalah merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul RUU untuk satu masa keanggotaan DPD dan setiap tahun anggaran. Prolegnas merupakan pemetaan pemenuhan legislasi yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan hukum nasional dan masyarakat di daerah. Dalam hal ini

peran DPD sebagai lembaga perwakilan memiliki posisi yang penting, melaksanakan fungsi legislasi yang merupakan bagian kewenangan konstitusional DPD berdasarkan pada kepentingan daerah. Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 telah menegaskan jaminan bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPD maka keterlibatan DPD dalam pelaksanaan penyusunan perencanaan legislasi harus dilaksanakan secara penuh sampai dengan pembahasan pada tingkat II sebelum tahap persetujuan RUU menjadi undang-undang. Oleh karena itu, tanggung jawab DPD adalah mewujudkan harapan masyarakat di daerah untuk mewakili kepentingannya dalam hal ini diwujudkan melalui bidang legislasi. Akan tetapi, pada faktanya, belum terwujud dalam hal di bidang legislasi

c. Presiden Menyampaikan RUU pada Menteri Terkait.

Mengenai kewenangan Presiden dalam menyampaikan RUU pada menteri terkait dalam prakarsa pembuatan undang-undang oleh DPD RI selama ini berjalan mengikuti ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Mengenai hal ini sama halnya yang disampaikan oleh SekJen DPD RI menyatakan bahwa “Selama ini respon Presiden mengenai RUU atas inisiatif DPD RI tidak diketahui baik tertulis ataupun langsung, mengingat bahwasannya RUU dimaksud hanya dibahas oleh alat kelengkapan DPD RI bersama Menteri terkait.”

UUD Negara RI Tahun 1945 pasca amandemen menyebutkan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada ditangan DPR. Presiden diberikan hak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pengaturan semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 20 Ayat (1) seperti ditegaskan sebagai berikut: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Sedangkan pasal 5 Ayat (1) juga dijelaskan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Berdasarkan pada ketentuan Pasal ini, jelas tergambar bahwa telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada ditangan Presiden beralih kepada DPR. Dengan demikian amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR.

Sementara itu, sebelum Presiden menyampaikan RUU pada menteri terkait dalam prakarsa pembuatan undang-undang oleh DPD RI, dimana Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD. Presiden mengirim surat kepada DPR yang berisikan penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR yang disertai dengan daftar inventarisasi masalah rancangan undang-undang dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya surat pimpinan DPR. DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden. Hal tersebut di atas sudah berjalan dengan baik, dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

d. DPR, DPD dan Presiden Menunjuk Alat Kelengkapan/ Menteri untuk Membahas RUU Secara Tripartit

Kehadiran DPD RI sebagai sebuah lembaga perwakilan daerah dalam kurun waktu 17 (tujuh belas) tahun (2004-2021) telah bertransformasi ke arah yang lebih baik. Perubahan yang dilakukan terhadap beberapa undang-undang, khususnya yang mengatur mengenai pelaksanaan kewenangan konstitusional DPD RI telah mengarahkan pada optimalisasi peran DPD RI dalam pembentukan kebijakan di tingkat pusat. Optimalisasi peran DPD RI tersebut menjadi tantangan tersendiri, hal ini disebabkan oleh dinamika yang terjadi selama satu tahun sidang ini.

Mengenai DPR, DPD dan Presiden menunjuk alat kelengkapan/Menteri untuk membahas RUU secara tripartit dalam prakarsa pembuatan undang-undang oleh DPD RI. Berdasarkan pengaturan kewenangan formal DPR dan DPD dalam UUD NRI Tahun 1945, pada dasarnya dapat dibuat mekanisme dan metode pembentukan UU yang tidak membatasi kewenangan DPD sebagaimana yang diatur dalam UU dan Tata Tertib. DPR tidak perlu khawatir DPD akan menyebabkan kebuntuan dalam pembentukan UU sehingga melakukan pembatasan dalam UU dan Tata Tertib. RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah harus dibahas bersama antara DPR dan DPD, termasuk RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, sehingga dalam pembentukan UU, klasifikasi RUU dibagi atas RUU yang merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas dan RUU yang bukan merupakan kewenangan DPD untuk ikut membahas.

Walaupun mekanisme hubungan antara DPR dan DPD dalam pembentukan UU dilaksanakan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, tidak akan terjadi kebuntuan. Mekanisme di DPR dan DPD dalam pembentukan UU dapat diatur sebagai berikut:

1. RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD untuk ikut membahas: (a) RUU Usulan DPD disampaikan kepada DPR, RUU Usulan DPR disampaikan kepada DPD, dan RUU Usulan Presiden disampaikan kepada DPR dan DPD. (b) Komisi atau Badan Legislasi DPR mengundang alat kelengkapan DPD untuk membahas RUU tersebut, dengan jumlah seimbang antara anggota DPR dan DPD (conference committee). Hasil pembahasan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR. (c) Jika Rapat Paripurna DPR menolak maka disampaikan pemberitahuan kepada Pimpinan DPD, akan tetapi jika Rapat Paripurna DPR menyetujui maka RUU disampaikan kepada Pimpinan DPD dan Presiden untuk pembahasan lebih lanjut. (d) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU yang telah dibahas oleh DPD dan DPR, dan pada tingkat I pembicaraan, DPD menyampaikan pendapat dan pandangan. (e) DPR membahas bersama-sama dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama.
2. RUU yang tidak berkaitan dengan kewenangan DPD untuk ikut membahas:
  - a. RUU yang berasal dari Presiden (i) RUU disampaikan kepada Pimpinan DPR. (ii) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU untuk mencapai persetujuan.
  - b. RUU yang berasal dari DPR (i) RUU disusun dan disetujui oleh DPR. (ii) RUU disampaikan kepada Presiden. (iii) DPR dan Presiden yang diwakili menteri membahas RUU untuk mendapat persetujuan bersama.

Proses pengesahan RUU di masa mendatang adalah bahwa RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD diajukan ke Presiden untuk mendapatkan pengesahan. Presiden harus membuat keputusan Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah Perspektif Ius Constituendum apakah menolak atau menyetujui RUU yang diusulkan (hak veto). Jika Presiden menolak maka penolakan Presiden dapat diabaikan oleh DPR dengan persetujuan 2/3 suara anggota DPR dan DPD. Mekanismenya adalah bahwa RUU yang ditolak Presiden diserahkan terlebih dahulu kepada Kamar yang mengusulkan, dan setelah dipertimbangkan Kamar tersebut tetap menyetujui RUU tersebut dengan 2/3 suara anggotanya, maka RUU tersebut disampaikan ke kamar berikutnya yang harus menyetujuinya dengan 2/3 suara anggotanya.

Pelaksanaan pembahasan RUU sebelum Putusan MK dilakukan berdasarkan UUP3 yang kemudian oleh DPR dijabarkan lebih lanjut secara teknis melalui Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas ataupun RUU. Terlihat bahwa pelibatan DPD dalam mekanisme yang diatur tersebut masih minimal. DPD hanya dikirimkan surat untuk kemudian diundang oleh Baleg DPR dalam sebuah kegiatan Rapat Kerja hanya sekadar sebagai ajang klarifikasi terhadap daftar usulan DPD yang telah

dikirimkan sebelumnya. Pembahasan intens yang dilakukan antara Baleg dengan pihak Pemerintah tidak sepenuhnya memberikan ruang bagi DPD untuk mengartikulasikan hasil inventarisasi yang telah dilakukan oleh DPD.

Hal ini yang kemudian menjadi salah satu faktor pendorong DPD untuk melakukan Uji Materi terhadap UU P3 ke MK. Berdasarkan Putusan MK tersebut, DPD memiliki kewenangan untuk mengikuti terus tiap tahapan penyusunan RUU sampai dengan ikut memutuskan daftar Prolegnas yang akan dilakukan. Melalui skema diatas dapat terlihat bahwa pelaksanaan pembahasan dilakukan secara internal lembaga masing-masing terlebih dahulu untuk kemudian dilakukan pembahasan secara kelembagaan antara DPR, DPD, dan Pemerintah sampai dengan disahkannya Prolegnas dalam Rapat Paripurna DPR dan diambil keputusannya.

e. DPR Mengundang DPD dan Presiden untuk Pembahasan RUU secara Tripartit

Mengenai DPR RI mengundang DPD RI untuk pembahasan RUU secara tripartit, Ketua DPD RI menyatakan bahwa DPR RI mengundang DPD RI melalui kirimkan surat tertulis resmi lewat masing-masing kesekejenan dimana DPD RI akan menerima penyampaian surat melalui Alkel PPUU sebagai alat kelengkapan DPD yang menangani legislasi, setelah itu lalu akan diikuti oleh surat pemberitahuan mengenai agenda (hari, tanggal, tempat dan mata acara yang akan dibahas).

Kemudian Deputi Bidang Persidangan I SekJen DPD RI menambahkan bahwa “Ketentuan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945 tidak lagi absolut setelah dirumuskannya Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Artinya, tidak semua rancangan undang-undang (RUU) dibahas bersama hanya oleh DPR dan Presiden, melainkan ada pula RUU yang pembahasannya mengikutsertakan DPD. Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945 (tahun 1999) menyatakan, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Kemudian Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 (tahun 2001) menyatakan, “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.”

Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan (Pasal 168) terdiri atas pembicaraan tingkat I (dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislati, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus) dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR (Pasal 169). Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: a. pengantar musyawarah; b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan c. penyampaian pendapat mini. (2) Dalam pengantar musyawarah Pasal 170:

- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari DPR;
- b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari DPR;
- c. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPD;
- d. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika rancangan

- undang-undang berasal dari Presiden; atau
- e. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari Presiden.

## **2. Law Making Process (Pembahasan UU)**

Kewenangan legislasi dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD diserahkan kepada DPR. Pasal 162 ayat 1 menyebutkan bahwa: “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Namun, rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD. Pasal 163 ayat 1 menyebutkan: “Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD”.

Berdasarkan hasil wawancara di atas, peneliti menyimpulkan bahwa dalam hal pembahasan undang-undang di tingkat I selama ini DPP RI ada yang dilibatkan dan juga banyak tidak dilibatkan. DPD RI ikut membahas RUU-RUU tertentu dan sudah jelas landasan hukumnya baik di UUD 1945 dan UUMD3, DPD RI kemudian dapat menyampaikan Pandangan, Pendapat dan Pertimbangannya. Dinamika terjadi dalam pembahasan di Tingkat I seperti yang terjadi dalam RUU BUMDesa dimana Pemerintah berkehendak itu cukup dituangkan dalam jenis Peraturan Pemerintah saja, kehendak dan eksekusi untuk memutuskan lebih dominan berada di tangan DPR RI dan Pemerintah. Sementara itu dalam pembahasan tingkat I pembahasan undang-undang dalam prakarsa pembuatan undang-undang oleh DPD RI, dimana kewenangan DPD masih terdapat intervensi oleh kewenangan DPR dan DPD tidak leluasa dalam memutuskan sesuai dengan kewenangannya. Kemudian Waktu yang dibutuhkan terlalu lama karena harus melibatkan lembaga lainnya, yang mana kompetensi lembaga lain yang terlibat tidak memiliki pengetahuan yang luas seputar DPD dan keterlibatan lembaga luar selain DPD dan DPR yang juga cukup signifikan. Hal ini yang menjadikan terbatasnya kewenangan DPD RI di lapangan, ketika beradu dengan kewenangan DPR RI dan Presiden sebagai tripartit.

Selanjutnya dalam tahap pembahasan, Dewan Perwakilan Daerah harus diikutsertakan dalam dua proses pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Selain itu, pada saat pembicaraan tingkat I Dewan Perwakilan Daerah juga ikut membahas daftar inventarisasi masalah yang semula hanya dibahas oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pembicaraan tingkat II, Dewan Perwakilan Daerah harus diikutsertakan kecuali dalam hal persetujuan atau penolakan rancangan undang-undang menjadi domain Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Jika dilihat secara konstitusional, ada 2 (dua) aspek kelemahan wewenang Dewan Perwakilan Daerah. Pertama, ruang lingkup bidang yang menjadi wilayah garapan kekuasaan Dewan Perwakilan Daerah masih sangat terbatas.

## **3. Law Enactment Approval (Persetujuan atas Pengesahan Undang-Undang)**

Pelaksanaan law enactment approval (persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang) yang dilaksanakan selama ini menurut ketua DPD RI menyatakan bahwa “Sesuai Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 70 sampai dengan Pasal 73 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, RUU akan menjadi UU setelah disahkan oleh Presiden. Pengesahan pun dilakukan apabila RUU telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Pengesahan RUU merupakan persetujuan secara formil, setelah persetujuan materilnya selesai diproses persetujuan bersama.”

Mengenai pelaksanaan law enactment approval (persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang) yang dilaksanakan selama ini menurut peneliti bahwasannya DPD RI tidak memiliki kewenangan untuk law enactment approval. Pelaksanaan persetujuan atas pengesahan RUU yang dilaksanakan selama ini hanya dilakukan oleh DPR dan Pemerintah, namun untuk UU yang terkait kewenangan DPD RI, diberi kesempatan

memberi pertimbangan, usulan dan ikut diskusi dalam pembahasan pada tingkat I, hingga memberikan pendapat mini. Sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi bahwa: Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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 dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU

#### 4. Binding Decision Making (Pemberian Persetujuan Pengikatan)

Perihal binding decision making undang-undang yang dilaksanakan selama ini, menurut pendapat Dirjen PolPum Kemendagri menyampaikan bahwa Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan berdasarkan 2(dua) tingkat pembicaraan. Dua tingkat pembicaraan, yaitu: tingkat I dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus bersama dengan menteri yang mewakili Presiden; dan tingkat II dalam rapat paripurna DPR. Pada pembahasan rancangan undang-undang dalam pembicaraan tingkat I, DPD dapat 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Mengenai RUU disampaikan Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan, atau disebut juga binding decision making (pemberian persetujuan pengikatan), DPD RI tidak dilibatkan sekalipun itu UU yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, jadi hanya antara DPR dan Pemerintah (tanpa DPD). Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 UUD Tahun 1945, dan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU.

Kedudukan DPD adalah sebagai salah satu lembaga yang merepresentasikan kepentingan daerah. Selain itu, DPD bersama-sama dengan DPR merupakan sidang gabungan dalam MPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) perubahan Keempat UUD 1945. Kedudukan dapat diartikan sebagai status. Artinya, bagaimana keterkaitan kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia seturut dengan UUD 1945. Setelah amandemen, lembaga-lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia meliputi: Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, BPK. Keseluruhan lembaga-lembaga negara tersebut, dalam teori konstitusi dinamakan susunan (struktur) ketatanegaraan yang bersifat fundamental. (Soemantri, 2003).

Tabel 6

CF Program Penyelenggaraan Lembaga Legislatif dan Alat Kelengkapan	
3863 AAA 001 RUU USUL TUGAS KOMITE I	11,864,822,000
3863 AAA 004 RUU USUL TUGAS KOMITE III DPD RI	10,091,628,000
3864 AAA 001 RUU USUL TUGAS KOMITE II DPD RI	11,089,278,000
3864 AAA 004 RUU USUL TUGAS KOMITE IV DPD RI	9,850,756,000

Sumber: Kementerian Keuangan.

Berdasarkan pada tabel di atas, diketahui bahwa untuk satu RUU pada alat kelengkapan DPD RI dapat dilihat bahwa RUU usul tugas dari Komite I sebesar Rp 11,864,822,000,- (Sebelas Milyar delapan ratus enam puluh empat juta, delapan ratus dua puluh dua ribu rupiah). Kemudian di Komite III DPD RI memiliki pagu anggaran per satu RUU sebesar Rp. 10.091,628,000,- (Sepuluh milyar Sembilan puluh satu juta enam ratus dua puluh delapan ribu rupiah), diikuti Komite II DPD RI sebesar Rp. 11.089,278,000,- (Sebelas milyar delapan puluh sembilan juta dua ratus tujuh puluh delapan ribu rupiah), selanjutnya pada Komite IV DPD RI sebesar Rp. 9,850,756,000,- (Sembilan milyar delapan ratus lima puluh juta tujuh ratus lima puluh enam ribu rupiah). Berdasarkan data anggaran tersebut di atas, terlihat bahwa pagu anggaran persatu RUU berada pada angka yang tinggi. Mengingat hal tersebut di atas, maka sebaiknya fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia harus diperkuat.

Berdasarkan pemaparan dan uraian hasil penelitian ini, maka peneliti menyimpulkan bahwa fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia belum optimal. Hal ini terbukti dari sejumlah RUU yang diajukan oleh DPD RI kepada DPR RI dalam penyelenggaraan otonomi daerah tidak satupun yang berhasil menjadi Undang-Undang (UU) ataupun menjadi pembahasan bersama antara DPD RI dan DPR RI, padahal dalam prosesnya RUU tersebut telah menggunakan anggaran dana sekitar 9(Sembilan) s.d 11(sebelas) Milyar persatu RUU yang dihasilkan oleh DPD RI. Hal tersebut menyebabkan dana yang digunakan DPD RI menjadi mubazir, karena RUU tersebut hanya menjadi dokumen DPD RI.

### **Faktor Penghambat Fungsi Legislasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia**

Dalam Pasal 22 setelah amandemen pengaturan kedudukan, fungsi, tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah yaitu dalam Pasal 22D UUD 1945 dimana Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan dalam bidang legislasi, namun fungsi legislasi dari Dewan Perwakilan Daerah sangatlah terbatas hanya yang berkaitan dengan daerah. Kewenangan DPD yang sangat terbatas di bidang legislasi, dapat dikatakan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional.

Dalam menjalankan fungsi pembentukan undang-undang, DPD RI menemukan berbagai kendala dan faktor yang menghambatnya. Menurut Ketua DPD RI menyatakan bahwa faktor penghambat DPD RI dalam menjalankan pembentukan undang-undang, yaitu "DPD RI memiliki fungsi legislasi dan kewenangan yang terbatas menjadi kendala, secara kelembagaan, peran DPD RI pun dipandang tidak terlalu penting oleh Presiden dan DPR RI sehingga ruang gerak DPD RI pun sudah tereduksi. Political Will dari Presiden dan DPR RI menjadi faktor penentu sekaligus penghambat pelaksanaan prakarsa pembuatan UU oleh DPD RI, perlu kesadaran kolektif bangsa akan kesetaraan antara DPD RI dengan Presiden dan DPR RI. Menurut saya, selain kewenangan dan kedudukan DPD dalam fungsi legislasi, yang menjadi faktor penghambat atas RUU inisiatif DPD RI ialah sikap politik dan paradigma pemerintahan dari Presiden. Presiden harus memiliki paradigma Pembangunan

di daerah (ekonomi, sosial dan budaya) yang diengineer melalui undang-undang akan memengaruhi tingkat kesejahteraan dan kualitas hidup dari Masyarakat Indonesia. Faktor penghambat utama ialah seringnya terjadi reschedule atau penundaan, sehingga pembahasan RUU yang sudah dijadwalkan sebelumnya harus tertunda. Penundaan itu terjadi karena pejabat yang berwenang memiliki jadwal yang sebelumnya sudah direncanakan.”

Sementara itu, untuk mengatasi faktor penghambat DPD RI dalam menjalankan fungsi pembentukan undang-undang, menurut Ketua DPD RI menyatakan bahwa: “Semua elemen terkait bangsa harus berkonsensus dan sepeham untuk bersama-sama berjuang menegakan marwah dan eksistensi DPD RI dalam skema Parlemen Indonesia melalui perluasan tugas, fungsi dan kewenangan DPD RI secara kelembagaan baik yang tercantum dalam UU dan aturan-aturan terkait lainnya.”

Dalam upaya untuk meminimalisir faktor penghambat DPD RI dalam menjalankan fungsi pembentukan undang-undang, maka ada beberapa upaya agar pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, antara lain:

- a. Memperkuat kedudukan DPD RI dengan mengusulkan beberapa poin dalam Amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang kelima. Dalam usulan amandemen kelima tersebut, ada tiga isu strategis yang disampaikan oleh DPD RI, yakni penguatan sistem presidensial, penguatan lembaga perwakilan, dan penguatan sistem otonomi daerah. Dalam dukungannya untuk amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945, secara khusus Kelompok DPD di MPR RI telah menyepakati, untuk mendorong dilakukannya penataan kewenangan DPD RI dalam bingkai penguatan daerah yang selama ini masih dirasakan tidak seimbang dengan kewenangan yang ada pada DPR RI.
- b. Untuk mengoptimalisasikan pengembangan hubungan Pusat-Daerah dan kepentingan daerah, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengembangkan sistem pendukung (supporting system), yaitu Law Center, Budget Office, dan Natural Resources Center yang menjadi sistem pendukung alat-alat kelengkapan DPD. Instrumen tersebut akan memperkuat format kerja hubungan pusat-daerah dengan menyediakan data dan informasi, menganalisa kebijakan yang interface antara kepentingan daerah dan pusat, sekaligus memediasi berbagai kepentingan yang belum harmonis.
- c. DPD RI mengharapkan adanya dukungan masyarakat dan akademisi dari perguruan tinggi untuk meningkatkan perannya dalam legislatif terutama dalam menyeimbangkan fungsi dari DPR. Dukungan dari akademisi dapat berupa bentuk pemikiran ataupun telaah mengenai positif dan negatifnya setiap upaya DPD untuk meningkatkan peranan menjadi perantara legislatif. Untuk mewujudkan hal tersebut, para anggota DPD melakukan diskusi bersama akademisi sekaligus meninjau beberapa kampus di Indonesia. Manfaatnya akan memberikan pengetahuan terbaru sekaligus riset dari para akademisi bagi perkembangan tugas dan fungsi DPD.
- d. Mensosialisasikan kepada masyarakat tentang kedudukan DPD RI sebagai perwakilan daerah yang mempunyai wewenang untuk mengajukan usul Prolegnas.

### **Konsep Fungsi Legislasi dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Adaptif di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia di Masa Depan.**

Latar belakang berikutnya pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasikan kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada masa Orde Baru telah melahirkan ketimpangan pusat daerah yang banyak melahirkan kekecewaan dan ketidakadilan kepada daerah. Masalah ini menguat dengan isu disintegrasi bangsa dalam bentuk ancaman beberapa daerah untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Upaya lain untuk menjaga integrasi nasional adalah dengan memberikan ruang kepada daerah ikut serta menentukan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah melalui Utusan Daerah

yang disempurnakan menjadi lembaga tersendiri. Oleh karena itu DPD dapat dikatakan sebagai upaya institusionalisasi representasi teritorial keterwakilan wilayah.

Hal tersebut di atas sesuai dengan konsep DPD yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, dalam makalahnya mengenai “Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional tentang Bikameralisme yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia bekerjasama dengan National Democratic Institute. Medan, 12 Juni 2001 sebagai berikut:

- a. Adanya gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”.
- b. Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “the winner takes all”. Sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (political institutional building).
- c. Pada prinsipnya, baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya diberikan kepada DPR saja.
- d. Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (impeachment), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.
- e. Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan pada DPD, karena DPD lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling menderita akibat beban-beban yang memberatkan yang dibuat pemerintah.
- f. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun dapat ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah.
- g. DPD dan DPR memiliki fungsi legislasi yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang. Yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur Fungsi dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan DPD. Berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang tersebut asalkan Sekretariat Jenderal DPR dan DPD menjadi satu dengan satu Badan Legislatif yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar.
- h. Jika Presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan oleh DPR atau DPD. Jika inisiatif datang dari DPR atau DPD, maka lembaga yang mendaftarkan RUU terlebih dahulu yang membahasnya. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme checks and balances diantara kedua kamar serta presiden, yaitu dengan mengatur adanya hak veto diantara mereka.
- i. Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang

membahasnya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus di atas  $2/3 \times 2/3$  jumlah anggota (overwrite).

- j. Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan suara  $2/3 \times 2/3$ . Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputus dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.

Kemudian senada dengan hal di atas, konsep DPD yang dikemukakan oleh Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung, Bagir Manan (2013) adalah sebagai berikut:

- a. Badan perwakilan dua kamar dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.
- b. DPD mewakili rakyat propinsi. Setiap propinsi diwakili oleh dua orang anggota yang dipilih langsung oleh rakyat propinsi dengan masa jabatan lima tahun. Anggota DPD berhenti secara bersamaan dengan anggota DPR. Dimungkinkan pula sistem penggantian bergilir. Misalnya sepertiga anggota DPD dipilih setiap dua tahun sekali.
- c. MPR sebagai badan perundang-undangan (legislatif) mempunyai tugas wewenang sebagai berikut: (1) membentuk undang-undang, (2) mengawasi jalannya pemerintahan, (3) menetapkan APBN, (4) mengesahkan perjanjian internasional, (5) memberikan persetujuan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian dengan negara lain, (6) memberhentikan presiden, wakil presiden, dalam masa jabatan yang terbukti menerima suap, korupsi, terlibat dalam konspirasi yang merugikan bangsa dan negara, melanggar UUD, atau tindak pidana berat lainnya, (7) mengubah UUD dengan tata cara yang ditetapkan dalam UUD.
- d. DPR dan DPD baik secara sendiri-sendiri maupun bersamasama berhak: (1) mengajukan rancangan undang-undang, (2) meminta keterangan (interpelasi), (3) melakukan penyelidikan (angket), (4) melakukan perubahan atas rancangan undang-undang, (5) mengajukan pernyataan pendapat, dan lain-lain hal yang diatur dalam undang-undang.
- e. RUU yang sudah disetujui DPR tetapi ditolak DPD dapat disahkan sebagai undang-undang, apabila disetujui sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR, kecuali RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.
- f. RUU yang disetujui DPD tetapi ditolak DPR harus dianggap ditolak dan tidak dapat dimajukan dalam masa sidang yang bersangkutan.
- g. DPD memberikan persetujuan atas calon-calon yang akan diangkat dalam jabatan negara atau pemerintahan menurut ketentuan undang-undang.
- h. DPD dan DPR dapat melakukan sidang bersama mengenai hal-hal tertentu yang ditetapkan undang-undang atau kesepakatan bersama. Dalam sidang bersama rapat dipimpin bersama oleh pimpinan DPR dan pimpinan DPD.
- i. Sidang-sidang yang berkaitan dengan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, dilakukan menurut tata cara peradilan. DPR sebagai penuntut, DPD selaku pemutus.

Berdasarkan dari norma tersebut, DPD tidak memiliki fungsi dan kewenangan legislasi, pengawasan dan pertimbangan secara penuh. Argumentasi penulis, bahwa fungsi legislasi, pengawasan, dan pertimbangan yang dimiliki dan dilakukan oleh DPD dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya, misalnya dalam fungsi legislasi, DPD tidak memiliki wewenang ikut memutuskan atau persetujuan terkait dengan RUU mengenai daerah dengan DPR dan Presiden. Terkait dengan fungsi pengawasan dan pertimbangan DPD jika dikaji secara filosofis, sesungguhnya tidak memiliki fungsi pengawasan dan pertimbangan dalam arti yang sesungguhnya. Argumentasinya, produk DPD dalam hal ini hasil pengawasan dan hasil pertimbangan justru menjadi produk DPR dalam arti

sesungguhnya, karena hasil pengawasan DPD disampaikan dan ditindaklanjuti oleh DPR. Kausalitas dari lahirnya praktik tersebut, yang mendasari yakni UU MD3 sebagaimana yang diatur berdasarkan Pasal 249 sebagai berikut:

- a. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- b. Menyampaikan 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- c. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK. Dari norma tersebut, terdapat kejanggalan dalam hal fungsi dan kewenangan DPD.

Dalam hal pengawasan, norma tersebut justru tidak tegas dalam hal fungsi dan kewenangan pengawasan, karena juga melegitimasi manakala DPD tidak melakukan pengawasan terhadap Pemerintah dan pelaksanaan Undang-Undang terkait dengan daerah oleh pemerintah. Selain itu, produk pengawasan DPD juga seolah-olah menjadi produk DPR, disebabkan DPR yang memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti. Begitu juga dengan mengenai pemilihan anggota BPK, DPD lemah.

Di negara lainnya, majelis tinggi memiliki fungsi dan kewenangan yang kuat, misalnya saja di Belanda, hak prerogatif rajapun harus meminta persetujuan senatnya. Selain di Belanda, di Italia misalnya, kedua kamar memiliki kewenangan atau fungsi anggaran untuk menyetujui pengeluaran dan belanja negara yang diajukan oleh pemerintah. Di Indonesia, tidak ada satupun secara *expressive verbis* bahwa DPD memiliki fungsi dan kewenangan terkait dengan APBN. Kejanggalannya, DPD hanya memiliki fungsi pertimbangan terkait dengan APBN. Pertimbangan tersebut menurut penulis, tidak berbeda dengan pertimbangan Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai pemerhati anggaran yang memberikan pertimbangan kepada DPR. Argumentasinya, pertimbangan tersebut hanya menjadi kewenangan penuh DPR dan pemerintah untuk menindaklanjutinya. Praktik tersebut, dalam hasil penelitian penulis, tidak dijumpai pada setiap konstitusi di berbagai negara yang penulis teliti dan praktik tersebut merupakan ketidaklaziman sebagaimana pada praktik parlemen bikameral di berbagai negara. Hal tersebut juga menunjukkan, bahwa praktik sebagaimana jika berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 justru terjadi pergeseran menuju negara model parlemen unikameral. Konstitusi menunjukkan bahwa DPR adalah lembaga satu-satunya yang melaksanakan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran sebagaimana berdasarkan pada Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan dari uraian tersebut di atas, terlihat pengaturan berdasarkan pada Undang-Undang MD3, Tata Tertib DPR merupakan suatu *conditional confirmed* dari gerakan politik DPR dan Presiden. Dewan Perwakilan Daerah hanya mempunyai wewenang yang berkaitan dengan persoalan daerah saja. Kedua, Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki wewenang untuk turut dalam proses pengesahan sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang melainkan sekadar mengusulkan dan memiliki kewenangan terbatas dalam proses pembahasan. Jadi, pada hakikatnya Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki kekuasaan legislasi.

Kesimpulannya mengenai keselarasan kewenangan merupakan hal penting untuk memberikan kesempatan yang sama kepada kedua kamar dalam memperjuangkan kepentingan yang diwakili. Fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem checks and balances intraparlemen, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah. Kehadiran DPD untuk ikut mengurangi permasalahan dan memberikan jalan keluar serta mendorong kemajuan daerah. Hal ini perlu diperkuat dengan ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan sebagai berikut: "Kekuasaan legislatif dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah." Gagasan pembentukan DPD, nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar, yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini, namun sejajar dengan DPR dan DPD.

Berdasarkan uraian dan pemaparan di atas mengenai konsep fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang adaptif di DPD RI yang bertujuan memperkuat peran DPD sebagai penyeimbang DPR dan penyalur aspirasi daerah yang efektif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya terkait penyelenggaraan otonomi daerah yaitu dengan;

1. Kewenangan yang lebih kuat dan setara dengan DPR dalam proses legislasi terkait otonomi daerah. DPD seharusnya memiliki peran yang lebih besar, tidak hanya mengajukan dan membahas RUU, tapi juga ikut dalam pengambilan keputusan final.
2. Keterlibatan penuh DPD dalam seluruh tahapan legislasi, mulai dari penyusunan Prolegnas, pengajuan RUU, pembahasan, hingga persetujuan RUU terkait otonomi daerah menjadi UU.
3. Pembahasan RUU terkait otonomi daerah dilakukan secara tripartit antara DPR, DPD, dan Presiden, dengan posisi yang setara.
4. DPD memiliki hak veto atau hak untuk menolak RUU terkait otonomi daerah yang dinilai merugikan kepentingan daerah.
5. Perluasan ruang lingkup kewenangan legislasi DPD mencakup seluruh aspek yang berkaitan dengan kepentingan daerah, tidak terbatas pada otonomi daerah saja.
6. Penegasan fungsi DPD sebagai representasi teritorial yang menyuarakan aspirasi daerah dalam proses legislasi nasional.
7. Optimalisasi fungsi pengawasan DPD terhadap pelaksanaan UU terkait otonomi daerah, dengan kewenangan yang lebih kuat untuk menindaklanjuti hasil pengawasan.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian di atas, maka dapat peneliti sampaikan kesimpulan penelitian sebagai berikut:

1. Fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia belum optimal. Hal ini terbukti dari RUU yang diajukan oleh DPD RI kepada DPR RI dalam penyelenggaraan otonomi daerah tidak satupun yang berhasil menjadi Undang-Undang (UU) ataupun menjadi pembahasan bersama antara DPD, DPR dan pemerintah, padahal dalam prosesnya RUU tersebut telah menggunakan anggaran dana sekitar 9(sembilan) s.d 11(sebelas) Milyar per RUU yang dihasilkan oleh DPD RI. Hal tersebut menyebabkan dana yang digunakan DPD RI menjadi mubazir, karena RUU tersebut hanya menjadi dokumen yang disampaikan DPD ke DPR RI. Berdasarkan teori legislasi Asshidiqqie pada point(1) Legislative initiation/ prakarsa pembuatan undang-undang) dan (2) Law making process/ (Pembahasan undang-undang) bahwa fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di DPD RI

- sudah berjalan sesuai dengan fungsi legislasi DPD RI sebagai prakarsa pembuatan dan pembahasan RUU mengenai penyelenggaraan otonomi daerah. Kemudian pada point ke (3) Law enactment approval/ persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang, (4) Binding decision making DPD RI dalam penyelenggaraan otonomi daerah belum optimal, karena DPD RI tidak memiliki kewenangan dalam memberikan persetujuan dan pengikatan RUU yang kewenangannya ada pada DPR RI dan Presiden.
2. Faktor yang menghambat dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, yaitu:
    - a. Faktor utama yang menghambat DPD RI untuk mengoptimalkan fungsi dan perannya sebagai lembaga legislatif, adalah UUD NRI Tahun 1945, dalam amandemen tersebut pasal yang membatasi fungsi legislasi DPD yakni khususnya Pasal 22D ayat (2), namun sebaliknya memberikan kekuasaan legislasi yang besar kepada DPR yakni Pasal 20 ayat (1), hal inilah kemudian yang menjadi masalah yang begitu mendasar atas kewenangan dan eksistensi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi DPD RI.
    - b. Merujuk pada upaya penguatan kewenangan DPD melalui interpretasi hukum yang diputuskan oleh MK dengan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan No. 79/PUUXII/2014, telah memberikan harapan baru bagi DPD dalam pelaksanaan kewenangannya menurut UUD. Political will DPR RI, dimana DPD bersama-sama DPR dan pemerintah dalam proses legislasi dari tahap awal hingga akhir. Namun kenyataannya, masih belum dapat terlaksana dengan baik.
    - c. Strong Leadership atau kepemimpinan dari pimpinan DPD yang berpengaruh terhadap pelaksanaan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di DPD RI
  3. Konsep fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang adaptif di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia agar lebih paripurna di masa yang akan datang, adalah dengan keterlibatan penuh DPD RI dalam seluruh tahapan legislasi, mulai dari penyusunan Prolegnas, pengajuan RUU, pembahasan, hingga persetujuan RUU terkait penyelenggaraan otonomi daerah menjadi Undang-Undang (UU).

### **Saran**

Berdasarkan pemaparan kesimpulan, dapat peneliti sampaikan saran sebagai berikut:

1. Fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem checks and balances intraparlamen, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945.
2. Perlu dilakukan penataan ulang sistem perwakilan yang meletakkan DPR, DPD dan MPR pada posisi yang tepat dan fungsional, melalui amandemen konstitusi yang memberikan kewenangan berimbang antara DPR dan DPD untuk melaksanakan fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah.
3. Mewujudkan sistem bikameral yang seimbang dan efektif.
4. DPD menjadi The Guardian of Regional Autonomy.
5. Untuk memperlancar fungsi legislasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah di DPD RI, diperlukan penguatan Leadership kepemimpinan DPD yang memiliki komitmen terhadap kepentingan daerah.
6. Menjalin hubungan komunikasi yang efektif antara pimpinan DPD dan DPR.
7. Perlunya peningkatan kompetensi ASN di Sekretariat Jenderal DPD RI sebagai supporting system yang kuat dan handal melalui pendidikan formal dan nonformal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly, 2004, Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress).
- , 2006, Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi RI.
- John Sinartha Wolo (2014). "Peran Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Upaya Memperkuat Checks and Balances di Lembaga Legislatif".
- Khoiritin Nisa (2017). "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang Mandul".
- Muhammad Andika Bahari, Nur Hidayat dan Neny Marlina (2020). "Peranan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Daerah Pemilihan Jawa Tengah Dalam Meningkatkan Fungsi-Fungsi Perwakilan Daerah".
- Nasarudin, Tubagus Muhammad. (2016, Januari-Maret). "Peran DPD sebagai lembaga Negara dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)". *Fiat Justisia Journal of Law*, Vol. 10-No. 1.
- Noviantono M. Hantoro (2013). "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012".
- Labolo, Muhadam. (2011). Memahami Ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep dan pengembangannya. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, hlm, 27.
- Miles dan Huberman, 2009. Analisis Data Kualitatif (terjemahan). Jakarta: UI-Press.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) I, Jakarta: Rineka Cipta
- Pasaribu, Parlindungan, 2010, Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *YURISKA*, Vol. 2, No. 2, Agustus 2010, hlm. 55
- Putri Noor Ilham, Deny Prihatmadja (2008). "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia".
- Ratna Herawati (2020). "Peran Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Rangka Menyerap Aspirasi Daerah (Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah)".
- Townley, B. (2002). *The Role Of Competing Rationalities In Institutional Change*. *Academy of Management Journal*, 45(1), 163–179.
- Tubagus Muhammad Nasurudin (2016). "Peranan DPD sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Paca Amandemen)".
- Rasyid, Muhammad Ryass. 1987. Makna Pemerintahan, Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan. Jakarta : Yarsif Watampone.
- Tutik, Titik Triwulan, 2006, Pokok-pokok Hukum Tata Negara, Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.