

TESIS

**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI DAERAH**

***THE EXISTENCE OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE
COUNCIL OF THE REPUBLIC OF INDONESIA AGAIN
THE REGIONAL AUTONOMY SYSTEM***



Oleh:

ABD. RAHIM M

NIM. B012212033

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

HALAMAN JUDUL

**EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI DAERAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

ABD. RAHIM M

NIM. B012212033

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023**

TESIS
EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK
INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI

Disusun dan diajukan oleh:

ABD. RAHIM M
B012212033

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
pada Tanggal 16 Agustus 2023 dan dinyatakan
telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.
NIP. 19570430 198503 1 004



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum



Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H.
NIP. 19700708 199412 1 001



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH.,MH.,M.A.P
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Abd. Rahim M
NIM : B012212033
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA TERHADAP SISTEM OTONOMI DAERAH** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Agustus 2023

Yang membuat pernyataan,



Abd. Rahim M

B012212033

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan syukur penulis ucapkan atas kehadiran Allah SWT karena atas segala karuniah rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan salah satu kewajiban penulis selaku mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yaitu berhasil merampungkan tugas akhir yang berjudul “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah” sebagai syarat untuk memperoleh gelar megister hukum. Shalawat beserta salam tak lupa penulis haturkan kepada Rasulullah Muhammad SAW sosok pembawa kebenaran.

Pada kesempatan kali ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada keluarga besar penulis yakni kedua orang tua penulis Muh. Yusuf dan Daeng Talebang atas segala kasih sayang yang tak terhingga kepada penulis, bimbingan berupa pembelajaran hidup yang mendidik penulis hingga bisa seperti sekarang ini, serta terima kasih atas doa yang tak henti-hentinya mereka panjatkan untuk kebaikan penulis. Semoga Allah SWT membalas segala kebaikan kedua orang tua penulis dan semoga diberikan perlindungan dan kesehatan serta umur yang panjang sehingga kelak bisa membahagiakn dan membanggakan mereka dengan pencapaian penulisanantinya. Teruntuk saudara-saudara penulis, Kak Syamsuddin, Dewi Nurtika, dan Syamsurya, penulis ucapkan terima kasih atas kasih sayang, bimbingan, dan bantuan berupa motivasi

dan pelajaran hidup yang telah mereka berikan kepada penulis dari kecil hingga sekarang. Semoga kita bisa sukses di jalan kita masing-masing.

Dalam menyelesaikan skripsi ini penulis tentunya mendapat bantuan dari berbagai pihak oleh sebab itulah pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati, penulis ucapkan rasa terima kasih penulis kepada.

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajaran pimpinan Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H selaku pembimbing akademik penulis.
5. Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H selaku pembimbing akademik penulis.
6. Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM, Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. selaku tim penguji. Terima kasih atas kritikan serta masukan untuk tesis ini yang sangat membangun dan bermanfaat untuk Penuli;.

7. Segenap Dosen Fakultas Hukum Unhas yang telah menjadi dosen yang kaya akan ilmu, pengalaman, dan nasehat-nasehat selama Penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas;
8. Bapak dan ibu pegawai akademik, petugas perpustakaan, dan segenap civitas akademik fakultas hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelayanan administrasi yang sangat baik serta bantuan lainnya;

Serta kepada seluruh pihak yang tidak sempat disebutkan namanya pada kesempatan ini, Penulis menyampaikan terima kasih yang tiada terhingga. Semoga Allah masih memberi kesempatan kepada kita semua untuk saling tetap berbagi kebaikan di lain kesempatan. Akhir kata, Penulis menyampaikan bahwa penulis telah berupaya dengan semaksimal mungkin dalam penyelesaian tesis ini, namun penulis menyadari masih banyak kelemahan baik dari segi isi maupun tata Bahasa, untuk itu Penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi untuk perbaikan karya kedepannya. Kiranya isi Tesis ini dapat bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya dalam memperkaya khasanah ilmu dan khususnya bagi para penegak hukum.

Makassar, Agustus 2023

Abd. Rahim M
B012212035

ABSTRAK

ABD. RAHIM M (B012212035) dengan judul “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah”. Dibimbing oleh Marthen Arie dan Zulkifli Aspan.

Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan dan menjelaskan eksistensi fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap sistem otonomi daerah dan untuk mengkaji kontribusi Dewan Perwakilan Daerah terhadap pembentukan undang-undangan otonomi daerah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif-empiris yaitu jenis penelitian hukum normatif yang didukung dan dilengkapi dengan data empiris. Aspek normatif yang digunakan dalam penelitian ini yakni bahan hukum berupa literature-literatur, jurnal, artikel ilmiah, dan peraturan perundang-undangan serta dokumen yang terkait dari berbagai sumber tertulis yang berkaitan dengan penelitian. Aspek empiris dalam penelitian ini yakni data primer berupa hasil wawancara dengan berbagai pihak terkait. Kemudian dianalisis menggunakan teknik analisis kualitatif dan disajikan secara deskriptif dengan menggunakan metode pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus.

Hasil penelitian ini yaitu: (1) eksistensi fungsi dewan perwakilan daerah sebagai representasi teritorial pemerintah daerah. Maka dalam pelaksanaan otonomi daerah secara konstitusional kewenangannya yang terbatas sehingga berimplikasi pada fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. (2) Kontribusi Dewan Perwakilan Daerah terhadap pembentukan undang-undang yang berkaitan otonomi daerah suatu hal yang mutlak untuk dipenuhi. Kemudian dalam proses pembentukan undang-undang DPD hanya diberi kewenangan mulai dari tahap perencanaan rancangan undang-undang sampai pembahasan rancangan undang-undang terkait otonomi daerah, sehingga jika merujuk pada kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan maka harus sampai pada tahap persetujuan. Selain itu, Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945 menunjukkan bahwa hanya DPR dan Presiden yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua Rancangan Undang-Undang. Hal inilah yang kemudian tidak mewujudkan prinsip *checks and balance* antar kekuasaan Negara.

Kata Kunci: DPD, Otonomi Daerah, Pembentukan Undang-Undang

ABSTRACT

ABD. RAHIM M (B012212035) with the title "The Existence of the Role of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia in the Regional Autonomy System". Supervised by Marthen Arie and Zulkifli Aspan.

This study aims to describe and explain the existence of the function of the Regional Representatives Council of the Republic of Indonesia towards the regional autonomy system and to examine the contribution of the Regional Representatives Council to the formation of regional autonomy laws.

This study uses a normative-empirical research method, namely a type of normative legal research that is supported and equipped with empirical data. The normative aspects used in this study are legal materials in the form of literature, journals, scientific articles, and laws and regulations as well as related documents from various written sources related to research. The empirical aspect in this study is primary data in the form of interviews with various related parties. Then analyzed using qualitative analysis techniques and presented descriptively by using the approach method, namely the statutory approach and the case approach.

The results of this study are: (1) the existence of the function of the regional representative council as a territorial representation of the local government. So in the implementation of regional autonomy constitutionally limited authority so that it has implications for the function of legislation and oversight functions. (2) The contribution of the Regional Representatives Council to the formation of laws related to regional autonomy is an absolute matter to fulfill. Then in the process of forming a law the DPD is only given authority starting from the planning stage of the draft law to discussing the draft law related to regional autonomy, so that if it refers to the rules for forming statutory regulations it must arrive at the approval stage. In addition, Article 20 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia indicates that only the DPR and the President have the right to give approval for all draft laws. This then does not materialize the principle of checks and balances between state powers.

Keywords: DPD, Regional Autonomy, Formation of Laws

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Orisinalitas Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	19
A. Konsep Kedaulatan Rakyat	19
B. Tinjauan Umum Tentang Pemisahan Kekuasaan	24
C. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Daerah	32
1. Sejarah Dewan Perwakilan Daerah	32
2. Dasar Hukum Dewan Perwakilan Daerah	37
3. Fungsi dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah	38
D. Konsep Otonomi Daerah	41
1. Desentralisasi	42
2. Dekonsentrasi	44
3. Tugas Pembantuan	46
E. Konsep Sistem Rumah Tangga Daerah	47
1. Sistem Rumah Tangga Formal	47
2. Sistem Rumah Tangga Materil	49
3. Sistem Rumah Tangga Nyata	50

F. Landasan Teori	51
1. Teori Kelembagaan Negara	51
2. Teori Kewenangan	54
3. Teori Efektivitas Hukum	57
G. Kerangka Pikir	61
.Bagan Kerangka Pikir	63
H. Definisi Operasional	64
BAB III METODE PENELITIAN.....	67
A. Tipe Penelitian	67
B. Lokasi Penelitian.....	67
C. Populasi dan Sampel	68
D. Jenis dan Sumber Data	68
E. Teknik Pengumpulan Data	69
F. Analisis Data	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	71
A. Eksistensi Fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Sistem Otonomi Daerah	71
1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Otonomi Daerah	71
a. Pengaturan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Konstitusi.....	73
b. Urgensi Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah.....	92
2. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah	100
a. Ruang Lingkup Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Menurut Konstitusi	101

B. Kontribusi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pembentukan Undang-Undang Otonomi Daerah	108
1. Kontribusi Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Pembentukan undang-Undang Terkait Otonomi Daerah	108
a. Pengajuan Rancangan Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah	110
b. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Otonomi Daerah	117
BAB V PENUTUP	127
A. Kesimpulan	127
B. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA.....	129

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perincian Perbandingan Pengusul Rancangan Undang-Undang (RUU) Program Legislasi Nasional	11
Tabel 2. Perincian Usul Rancangan Undang-Undang (RUU) Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2021-2022	114
Tabel 3. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional	121

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perkembangan Negara-Negara dunia saat ini memilih sistem Demokrasi dalam proses kehidupan ketatanegaraannya. Demokrasi modern menjadi model utama negara Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya yang berdasarkan pada prinsip persamaan dan berkedaulatan rakyat sebagaimana Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pangerang Moenta¹ menguraikan ada 5 unsur dari sebuah demokrasi yakni terdapat nilai-nilai persamaan, rakyat diposisikan sebagai penentu kebijaksanaan dalam negara, adanya kebebasan, serta keputusan yang didasarkan pada prinsip mayoritas, serta terdapat pemilihan secara periodik untuk penentuan wakil-wakil rakyat. Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu adalah bentuk dari kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara.² Dalam nilai-nilai keadilan masyarakat memperoleh hak yang sama baik hak sosial maupun hak politik sebagaimana yang diatur dalam konstitusi negara.³ Pada hakikatnya,

¹ Pangerang Moenta, *Permasyarakatan dan DPRD Analisis Aspek Hukum dan Produk Permasyarakatan*, Intelegensia Media: Malang, 2017. hal. 31

² Sardini, N.H, 2011, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Fajar Media Press, Yogyakarta, hal.1

³ Zulkifli Aspan, 2013, *Jurnal Hukum "PRINSIP-PRINSIP NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI (Implementasi Prinsip Good Governance dalam Penyelenggaraan Negara)"* 10 Oktober, Halaman Deskripsi.

dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik dibidang Legislatif, Eksekutif, maupun Yudikatif.⁴ Kekuasaan inilah yang menjadi sumber utama legitimasi dan legalitas kekuasaan Negara, tidak berarti bahwa segala keputusan ditetapkan langsung oleh rakyat, melainkan melalui lembaga perwakilan.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia adalah salah satu lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945 yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga pengaturan peran DPD RI adalah demokratis konstitusional. Hal itu pula yang mendasari sistem pemerintahan di Indonesia memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Oleh sebab itu, keberadaannya merupakan sebuah harapan untuk mekanisme *check and balances* terutama antar lembaga legislatif dan terjadi keseimbangan terutama terkait kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti⁵ menjelaskan salah satu pertimbangan membentuk DPD bahwa sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kadaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah

⁴ Jimly Asshiddiqie, 2011, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia. Sinar Grafika: Jakarta. hlm. 95.

⁵ Fajlurrahman Jurdi, Hukum Tata Negara Indonesia, Prenadamedia Group: Jakarta. 2019. Hal. 176

khusus. Pemerintah daerah merupakan suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

Berkaitan dengan hal tersebut, DPD RI pada dasarnya dibentuk untuk mengakomodasi aspirasi daerah serta memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam setiap pengambilan keputusan politik. Menurut Jimly Asshiddiqie⁷ kelahiran DPD RI sangat didasari oleh keinginan semua pihak termasuk pemerintah pusat dan daerah untuk memperbaiki hubungan kerja dan menyalurkan kepentingan antara dua level pemerintahan tersebut. Juga untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah. Disamping itu untuk mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah-daerah secara serasi dan seimbang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. DPD RI telah memberikan harapan dan semangat masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah akan

⁶ Andi Pangerang Moenta, Syafaat Anugrah, 2018, Pokok-Pokok Hukum Pemerintah Daerah, Rajawali Pers:Depok, hal. 26

⁷ Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Yogyakarta, UII Press, 2005, h al. 172

diakomodir dan diperjuangkan sebagai bagian yang serasi untuk kebijakan nasional.

Menurut Mahmud MD⁸ hadirnya DPD RI yang juga mempunyai fungsi sebagai legislasi sebagai layaknya wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu. Oleh karena itu, keberadaan DPD RI mendapatkan legitimasi konstitusional, sebagaimana tertuang di dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa "*Majelis Perwakilan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut melalui undang-undang*". Dengan demikian legitimasi atau eksistensi DPD RI sangat kuat karena dipilih melalui pemilihan umum sehingga berada pada posisi yang setara dalam proses legislasi.

Secara teoritis, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berlaku sistem bi-kameralisme atau dua sistem lembaga perwakilan sekaligus, yaitu DPR RI mewakili secara penuh konstituen secara nasional dengan kata lain representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD RI mewakili secara terbatas terhadap kepentingan daerah dan lokal (*regional representation*).⁹ Sistem seperti ini, di mana dua lembaga legislatif yang dibentuk dengan fungsi dan kewenangan yang hampir sama hanya berbeda

⁸ Moh Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, PT. GrafindomPersada: Jakarta, 2010. Hal. 69

⁹ Nanang Samodra KA, Juni 2017, Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah Di Indonesia, Jurnal Ketatanegaraan, ISSN 2548-4389 (Online) Vol 3, hal. 129

dalam fungsi pengambilan keputusan saja. Kedua lembaga ini digagas dengan fungsi seperti parlemen yang telah diterapkan pada negara-negara yang menganut sistem bikameral namun berbeda dengan Indonesia. Gagasan bikameral Indonesia itu, Presiden juga ikut memegang kekuasaan legislatif sehingga tidak dapat memveto RUU di parlemen. Ketentuan yang demikian bukanlah konteks bikameral yang lazim dipraktikkan di negara-negara lainnya. Tetapi kekuasaan legislatif dengan sistem tiga lembaga negara, karena lembaga-lembaga tersebut memiliki keanggotaan dan kewenang masing-masing.

Munculnya DPD merupakan salah satu keinginan bersama dari langkah reformasi untuk memberdayakan lembaga perwakilan melalui *checks and balances system*, dengan pertimbangan bahwa DPR tidak mewakili seluruh aspek kehidupan karena dalam kehidupan sehari-hari selain perwakilan secara individu juga dikenal perwakilan secara fungsional dan perwakilan secara teritorial. Untuk itu diadakan lembaga lain yaitu DPD untuk menyerap aspirasi yang tidak bisa diserap oleh DPR. Selain itu, keberadaan DPD dalam sistem perwakilan Indonesia dimaksudkan untuk menjadi kontrol bagi DPR untuk menghindari terjadinya *legislative heavy*.

DPD RI sebagai lembaga legislatif dan menjadi perwujudan dari representasi daerah-daerah untuk menyerap dan membawa aspirasi ke tingkat pusat sesuai dengan semangat otonomi daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 22 D UUD NRI 1945 kewenangan DPD RI sebagai berikut:

Pasal 22 D

Wewenang DPD

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 (RUU) yang berkaitan dengan otonomi 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 (RUUAP) 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 ditindak lanjuti.

Pengaturan tentang kewenangan DPD diatas hanya memberikan kekuasaan yakni dapat mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas rancangan undang-undang, dan melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkenaan dengan isu otonomi daerah, hubungan pusat ke daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan

sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, pajak, pendidikan dan agama. Dari Kewenangan tersebut merupakan bentuk pengejawantahan terhadap perspektif otonomi daerah. Namun, tampak bahwa kekuasaan yang diberikan konstitusi sebagaimana perubahan sebanyak empat kali tidak merepresentasikan fungsi dan tugas ideal sebagaimana lembaga yang mewakili aspirasi masyarakat di daerah.

Namun pengejawantahan peran DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah menghadapi kendala, karena makna otonomi daerah seharusnya memberikan otonomi rakyat daerah dalam menghadapi dengan birokrasi pemerintahan secara keseluruhan. Terlihat adanya kecenderungan bias tafsir makna otonomi daerah tersebut menjadi pemberian kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah hanya menjadi otonomi pemerintah daerah.¹⁰ Seharusnya memperjelas jenis parlemen dalam tipologi unikameral atau bikameral sehingga dihasilkan lembaga perwakilan yang asimetrik. Artinya bahwa, asimetrik ini dapat dilihat dari sistem pemilihan, jumlah anggota, wewenang masing-masing lembaga. Akibatnya pelembagaan perwakilan wilayah, baik pada tingkat konstitusi maupun dalam teknis hubungan antar lembaga seperti

¹⁰ Bayu Dwiwiddy Jatmiko, Peran DPD Dalam Penerapan Asas Desentralisasi Pada Sistem Otonomi Daerah, *Audito Comparative Law Jurnal*, Vol. 1, Issue 1, Februari-April 2020, hal.33

halnya dalam proses legislasi, anggaran, dan pengawasan tidak tergambar secara jelas watak keterwakilan daerah.

Untuk memperjelas peran DPD RI maka diatur lebih lanjut dalam Pasal 249 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagai pengganti UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MD3, yang menegaskan bahwa:

Wewenang dan Tugas DPD¹¹

- a. Dapat mengajukan kepada DPR 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;
- b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR dan Presiden, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. 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;
- f. 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 APBN, pajak, pendidikan dan agama kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;

¹¹ Pasal 249 ayat (1) UU No. 17 MD3

UU No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3 masih belum terakomodir dan menjadi bahan uji Materil di Mahkamah Konstitusi. Sehingga dalam Putusan No. 79/PUU-XII/2014, Mahkamah Konstitusi memperkuat kedudukan DPD, yakni Pemerintah dan DPR harus mengikutsertakan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan daerah, sebelum mengambil persetujuan bersama antara Pemerintah dan DPR.¹² Selain itu, MK juga memutuskan bahwa DPD memiliki wewenang mengajukan rancangan undang-undang berkaitan dengan daerah dan DPD terlibat dalam penyusunan Program Legislasi Nasional.

Namun permasalahannya lagi masih belum terakomodir kedalam UU No. 42 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Tidak hanya itu, dalam dinamika perubahan UU MD3 mulai dari perubahan kedua yakni UU No. 2 Tahun 2018 hingga bahkan perubahan ketiga yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 materi sebagaimana putusan MK tidak juga terakomodir.¹³ Keberadaan DPD RI sebagai kamar kedua setelah DPR di lembaga perwakilan rakyat sepertinya tak diinginkan oleh DPR.¹⁴ Akhirnya DPD lahir dengan wujud fungsi dan kewenangan yang sangat terbatas. Oleh karena itu, DPD RI masih dianggap

¹² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014

¹³ Harry Setya Nugraha, Eksistensi Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, RIO Law Jurnal, Vol. 2, No. 1, Februari-Juli 2021, Hal. 73

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara, Jakarta:Konstitusi Perss, cetakan Pertama 2005. hal.88-89.

sebagai anomali meski memiliki legitimasi yang sangat besar (*high legitimacy*), namun fungsi dan kewenangannya sangat kecil (*low outhority*). Padahal, menciptakan DPD sebagai bagian dari bentuk lembaga perwakilan dua kamar di Indonesia adalah sebuah kebutuhan.

Bagir Manan¹⁵ setidaknya ada empat alasan kebutuhan dibentuknya lembaga perwakilan dua kamar. *Pertama*, untuk mewujudkan *checks and balances* dalam lembaga perwakilan. *Kedua*, sistem dua kamar menyederhanakan sistem lembaga perwakilan. *Ketiga*, wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen. *Keempat*, sistem dua kamar akan lebih produktif dibanding satu kamar saja- mislanyanya hanya DPR.

Hanya saja, di dalam proses pelaksanaan fungsi dan keewenangan DPD RI untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR memiliki interpretasi terhadap pemaknaan kata “dapat” dalam bahasa hukum ini diartikan sebagai bahasa yang non-imperatif. Akibatnya, usulan yang diajukan DPD kalau tidak sesuai dengan keinginan politik DPR walaupun RUU tersebut berkenan dengan kepentingan daerah, maka DPR akan menanggalkannya. Ironisnya tidak ada upaya hukum untuk melawan aksi penangkalan yang dibuat oleh DPR. Kemudian, DPD ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) serta memberikan pertimbangan kepada DPR

¹⁵ Bagir Manan, *Toeri dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003. hal. 59

untuk RUU tertentu saja. Sehingga akan berimplikasi pada klausul ikut membahas tidak sampai pada memberikan persetujuan, artinya bahwa DPD punya suara substansi tapi tidak sampai memutuskan. Substansi serta pertimbangan yang diberikan DPD kepada DPR seperti hanya menjadi kertas emas semata karena boleh jadi tidak akan dipakai DPR dalam memutuskan RUU yang ikut dibahas dengan DPD. Tak ayal, kondisi demikian progres kewenangan yang dimiliki DPD dapat dilihat secara jelas dalam table berikut.

Tabel 1.1
Perincian Perbandingan Pengusul Rancangan Undang-Undang (RUU) Program Legislasi Nasional

No	Pengusul	Tahun		Jumlah
		2015-2019	2020-2022	
1	DPD	37	58	95
2	DPR	119	118	237
3	Pemerintah	84	83	167

Sumber: Website DPD RI, 2022

Fakta di atas memperlihatkan bahwa keikutsertaan dalam pembahasan RUU dilihat dari daftar program legislasi nasional tahun 2015-2022, DPD masih belum maksimal dalam memperjuangkan aspirasi daerah. Terlihat dari jumlah usulan RUU dari DPD hanya berjumlah 95 RUU dan jauh lebih banyak dari usulan RUU DPR sebanyak 237, bahkan Pemerintah sendiri yang masih dominan untuk mengusulkan RUU dibanding DPD. Ini belum cukup sebagai perwakilan dari aspirasi daerah, padahal ada 33 provinsi yang sudah pasti memiliki berbagai macam permasalahan.