



## KONSEKUENSI TANGGUNG JAWAB LEGISLATIF DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG – UNDANG PEMEKARAN DAERAH

**Heppy Saor Tua Raja Guk Guk**

Universitas Lancang Kuning, Indonesia, heppytoraja07@gmail.com

**Ardiansah**

Universitas Lancang Kuning, Indonesia, ardiansah@unilak.ac.id

**Andrizal**

Universitas Lancang Kuning, Indonesia, andrizal@unilak.ac.id

### **Abstract**

*This study discusses the consequences of the DPD's legislative responsibility in the formation of regional expansion draft laws, with reference to the DPD's authority regulated in Article 22 D paragraphs (1), (2), and (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The DPD has three functions but is limited to being consultative and subordinate to the same function carried out by the DPR. The functions of the DPD can be stated as the Legislative Function, the Supervisory Function, and the Nomination Function. Although the functions, duties, and authorities of the Regional Representative Council (DPD) have been explicitly regulated in Article 22D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, its implementation in the field shows various substantive obstacles. The limited authority held by the DPD, especially in the field of legislation, makes this institution unable to carry out its role and responsibilities optimally. Because all functions held by the DPD end and flow to the DPR. In terms of submitting a bill, the DPD does not have the right to participate in the final decision-making on the bill submitted together with the DPR and the President. The Regional Representative Council (DPD) lacks determinative legislative authority, so its role in the lawmaking process, particularly regarding regional expansion, is limited to proposals and participation in discussions, without a final say in decision-making.*

**Keywords:** *DPD, Regional, Expansion.*

### **Abstrak**

Penelitian ini membahas Kosekuensi tanggung jawab legislatif DPD dalam pembentukan rancangan undang-undang pemekaran daerah, dengan merujuk pada Wewenang DPD diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI 1945. DPD memiliki tiga fungsi tetapi terbatas bersifat konsultatif dan subordinat terhadap fungsi yang sama yang dilakukan oleh DPR. Fungsi-fungsi DPD dapat disebutkan Fungsi Legislasi, Fungsi Pengawasan, dan Fungsi Nominasi. Meskipun fungsi, tugas, dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) telah diatur secara eksplisit dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaannya di lapangan menunjukkan berbagai kendala substantif. Keterbatasan kewenangan yang dimiliki DPD, khususnya dalam bidang legislasi, menjadikan lembaga ini tidak dapat menjalankan peran dan tanggung jawabnya secara optimal. Karena semua fungsi yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR. Dalam hal pengajuan RUU DPD tidak memiliki hak ikut serta dalam pengambilan keputusan akhir terhadap RUU yang diajukan bersama DPR dan Presiden. DPD tidak



memiliki kewenangan legislasi yang bersifat determinatif, sehingga peranannya dalam proses pembentukan undang-undang, terutama terkait pemekaran daerah hanya terbatas pada usulan dan partisipasi dalam pembahasan, tanpa memiliki posisi final dalam pengambilan keputusan.

**Kata kunci:** DPD, Pemekaran, Daerah.

## A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk untuk memperjuangkan aspirasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun memiliki kewenangan terbatas dalam legislasi nasional, DPD memainkan peran strategis dalam menyuarakan kepentingan daerah dan mendorong pembentukan undang-undang yang lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. DPD terbentuk sebagai hasil reformasi politik sekaligus hukum, maka susunan MPR mengalami perubahan yang semula terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah Utusan Daerah

dan Golongan-Golongan, menjadi terdiri dari Anggota DPR dan Anggota DPD. Dengan demikian Perubahan Ketiga dan Keempat UUD NRI 1945 membawa konsekuensi fundamental terhadap kedudukan dan fungsi MPR.<sup>1</sup>

Lembaga ini “dapat” mengajukan RUU tertentu, “ikut” membahas RUU tertentu dan “dapat” melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertetnu. Yang dimaksud RUU/UU tersebut berkaitan dengan :

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan pusat dan daerah;
- c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;

---

<sup>1</sup> IGN Wairocana, Optimalisasi Peran Legislasi DPD RI Dalam Sistem Ketatanegaraan RI, *Makalah*, 2009, hlm. 3.



- d. Pengelolaan sumber daya alam (SDM) dan sumber daya ekonomi lainnya;
- e. Perimbangan keuangan Pusat – Daerah.

Meskipun pada tatanan tertentu DPD memiliki fungsi legislasi, pengawasan dan pertimbangan, tetapi semua itu tidak maksimal. Yang lebih kuat tetap Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah.<sup>2</sup> Karena DPD tidak memiliki hak ikut serta dalam pengambilan keputusan akhir terhadap RUU yang diajukan bersama DPR dan Presiden. Hal ini menunjukkan bahwa tanggung jawab legislasi DPD lebih bersifat inisiatif dan konsultatif. Akibatnya semangat dan kapasitas partisipasi daerah serta agregasi kepentingan daerah dalam

kehidupan nasional kurang terwadahi dalam suatu lembaga negara dan sistem ketatanegaraan.

Menurut Anis Ibrahim menjelaskan pengertian legislasi adalah sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.<sup>3</sup>

Teori legislasi menjadi landasan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) atau program legislasi daerah. Dengan teori ini, dapat ditentukan RUU mana yang menjadi prioritas berdasarkan urgensi, kebutuhan masyarakat, dan

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH Uli Press, 2003), hlm. 52.

<sup>3</sup> M. Fadli, Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat. *Jurnal Legislasi Indonesia* 15 (1), tahun 2018, hlm. 51



kesesuaian dengan agenda pembangunan. Teori legislasi juga menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Partisipasi ini tidak hanya formalitas, tetapi harus "bermakna" (*meaningful participation*), di mana masukan masyarakat benar-benar dipertimbangkan dan mempengaruhi substansi RUU.

Menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 70 angka (1) UUMD3 menyatakan bahwa: Fungsi Legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 angka (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa dengan diberlakukannya UU MD3 ini maka kekuasaan untuk membentuk Undang-

Undang ada di tangan DPR. Fungsi legislasi merupakan fungsi paling dasar dari sebuah lembaga legislatif. Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk Perundang Undangan. Melalui DPR aspirasi masyarakat ditampung, kemudian kehendak rakyat tersebut diimplementasikan dalam Undang-Undang sebagai representasi rakyat banyak.

Dalam sistim desentralisasi, sebagian dari kewenangan pemerintah pusat di limpahkan kepada pihak lain untuk di laksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk di laksanakan di sebut desentralisasi. Desentralisasi kewenangan itu dappat di lakukan oleh pemerintah pusat dalam berbagai bentuk, misalnya dalam bentuk<sup>4</sup> :

---

<sup>4</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1990), hlm. 30



- a. Desentralisasi teritorial.
- b. Desentralisasi fungsional, termasuk desentralisasi menurut dinas/kepentingan.
- c. Desentralisasi administrative atau yang lazim di sebut dekonsentrasi.

Menurut pasal 1 ayat (8) Undang-undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa; Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi desentralisasi di maknai sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom unntuk mengatur dann mengurus urusan pemerintahannya dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Wewenang DPD diatur dalam Pasal 22 D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. DPD memiliki tiga fungsi tetapi terbatas bersifat konsultatif dan subordinat terhadap fungsi yang sama yang dilakukan oleh DPR. Semua fungsi yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR. Fungsi-fungsi DPD dapat disebutkan sebagai berikut<sup>5</sup>:

1. Fungsi Legislasi
  - a. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR 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 pada tingkat I atas rancangan undang - undang yang

<sup>5</sup> Muchamad Ali Safa'at, DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerapan Aspirasi,

disampaikan sebagai bahan pengujian UU No. 27 Tahun 2009.



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.

c. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

2. Fungsi Pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, berdasarkan laporan yang diterima dari BPK, aspirasi dan pengaduan

masyarakat, keterangan tertulis pemerintah, dan temuan monitoring di lapangan. Hasil pengawasan tersebut disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

3. Fungsi Nominasi, memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang dilakukan oleh DPR.

Walaupun dalam Pasal 22D UUD 1945 dikatakan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan yang berkaitan dengan pertimbangannya keuangan pusat dan daerah dan lain-lain. Akan tetapi dari rumusan ini tidak nampak ketentuan yang mengatur tentang



kewenangan DPD untuk ikut menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang termasuk yang menyangkut kepentingan daerah.<sup>6</sup> Tanggung jawab legislatif DPD dalam pembentukan RUU Pemekaran Daerah mencakup:

- 1) Menjaring aspirasi masyarakat daerah yang merasa terpinggirkan atau kurang terlayani;
- 2) Menyusun draft RUU secara partisipatif bersama stakeholder lokal;
- 3) Melakukan kajian akademik dan dampak pemekaran terhadap pelayanan publik dan keuangan negara;
- 4) Memastikan bahwa pemekaran bukan alat kepentingan elite lokal melainkan benar-benar kebutuhan masyarakat.

Peran DPD dalam pembentukan rancangan Perundang-undangan pemekaran

daerah dalam pengimplementasian harus memeperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Analisis konstitusi dan peraturan perundang-undangan terkait peran DPD dalam pemekaran daerah;

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, DPD memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, termasuk pemekaran daerah. DPD dapat memberikan pendapatnya kepada DPR terkait RUU tersebut. Selain itu, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan landasan hukum bagi keterlibatan DPD dalam proses pembentukan undang-undang pemekaran daerah. Namun, meskipun memiliki kewenangan, implementasi peran DPD dalam pembentukan undang-undang pemekaran daerah sering kali menjadi

<sup>6</sup> Megawati dan Murtopo Ali, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*

: *Sebuah Evaluasi*, (Yogyakarta: UAD Press, 2006), hlm.98-99.



kontroversial karena adanya perbedaan interpretasi antara DPR dan DPD mengenai wewenang dan kewenangan masing-masing lembaga.

b. Studi kasus atau penelitian empiris tentang peran DPD dalam pembentukan undang-undang pemekaran daerah:

Studi kasus atau penelitian empiris dapat dilakukan untuk mengamati bagaimana DPD berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang pemekaran daerah dalam praktiknya. Studi ini dapat melibatkan analisis terhadap berbagai RUU yang berkaitan dengan pemekaran daerah, serta melihat sejauh mana pendapat DPD dipertimbangkan dalam proses pembentukan undang-undang tersebut. Studi ini juga dapat melibatkan wawancara dengan anggota DPD, anggota DPR, dan pemangku kepentingan lainnya untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam tentang dinamika dan tantangan dalam implementasi peran DPD

dalam pembentukan undang-undang pemekaran daerah.

c. Evaluasi efektivitas implementasi peran DPD dalam pembentukan undang-undang pemekaran daerah:

Evaluasi efektivitas implementasi peran DPD dalam pembentukan undang-undang pemekaran daerah dapat dilakukan dengan mengukur sejauh mana pendapat DPD mempengaruhi hasil akhir dari undang-undang tersebut. Evaluasi juga dapat melihat apakah peran DPD dalam pembentukan undang-undang pemekaran daerah telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap representasi kepentingan daerah di tingkat nasional dan meningkatkan kualitas kebijakan terkait otonomi daerah. Evaluasi ini dapat dilakukan melalui analisis terhadap sejarah RUU pemekaran daerah, pemantauan terhadap implementasi undang-undang tersebut, dan penilaian dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses tersebut.



## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan tanggung jawab legislatif DPD dalam proses pembentukan rru pemekaran daerah di indonesia?
2. Apa konsekuensi hukum dan politik dari pelaksanaan tanggungjawab legislatif DPD dalam pembentukan rru pemekaran daerah?

## C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pengaturan tanggung jawab legislatif DPD dalam proses pembentukan rru pemekaran daerah di indonesia.
2. Untuk menganalisis konsekuensi hukum dan politik dari pelaksanaan tanggungjawab legislatif DPD dalam pembentukan rru pemekaran daerah.

## D. Metode Penelitian

Metode penelitian normatif ini juga mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksi disetiap peristiwa hukum menggambarkan

secara rinci mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan Konsekuensi Tanggung jawab Legislatif Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Rancangan Undang – Undang Pemekaran Daerah. Data penelitian dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan mempelajari, membaca, dan memahami kitab-kitab, hukum, dan pendapat yang berkaitan erat dengan materi yang diteliti. Data selanjutnya diolah, dianalisis dan diklasifikasikan secara deskriptif kualitatif. Penelitian ini diteliti dengan menggunakan bahan pustaka (bahan sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan yang secara garis besar ditujukan kepada penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi. Dalam penelitian tesis ini pendekatan penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian adalah Pendekatan perundang – undangan (*statua approach*),



Pendekatan kasus (*case approach*), Pendekatan Sejarah (*historis Approach*), Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian. Data sekunder dalam jenis penelitian ini terbagi menjadi tiga jenis data, yaitu bahan hukum Primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

## **E. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Pengaturan Tanggung Jawab Legislatif DPD dalam proses Pembentukan RUU Pemekaran Daerah di Indonesia**

Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang

mana lahir dari badan legislatif atau legislature (membuat undang-undang).<sup>7</sup> DPD adalah sebuah lembaga negara yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat untuk mewakili daerah. Hal lain yang melatar belakangi terbentuknya DPD yaitu pembahasan perubahan UUD 1945. Berkaca dari masa lalu di mana salah satu cara melestarikan otoritarianisme adalah dengan mengukuhkan dukungan dari MPR dan DPR melalui cara pengisian sebagian besar anggota MPR dengan cara pengangkatan, muncullah tuntutan agar semua anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR dan MPR, dipilih oleh rakyat.<sup>8</sup>

DPD memiliki mandat konstitusional untuk memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat nasional dan diharapkan dapat menjadi suara bagi aspirasi daerah dalam

---

<sup>7</sup> Eni Suharti, *MD3 (UU RI No. Tahun 2014) MPR, DPR, DPD, DPRD*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 133

<sup>8</sup> I Dewa Gede Palguna. *Susunan Dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Dalam Janedjri M. Gaffar. *Ibid*, hlm. 62.



proses legislasi. DPD akan mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan dengan orientasi kepentingan daerah.<sup>9</sup> DPD memiliki peran strategis dalam sistem legislasi nasional di Indonesia, meskipun kewenangannya kerap menjadi perdebatan dan dianggap belum optimal jika dibandingkan dengan DPR. Keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat mekanisme *checks and balances* serta memastikan aspirasi daerah terakomodasi dalam proses perumusan kebijakan di tingkat nasional.

Sistem bikameral dalam teori politik membagi kekuasaan legislatif ke dalam dua kamar untuk menciptakan *checks and balances*. Landasan konstitusional sebagai dasar terbentuknya DPD ditemukan pengaturannya dalam Pasal 22 D UUD NRI

1945. Kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut:

1. DPD 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. DPD 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

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2006), hlm. 24.



ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

3. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

4. Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

DPD yang menjalankan tiga fungsi pokok, yaitu legislasi, pengawasan, dan penganggaran. Dapat penulis jabar kan fungsi-fungsi DPD yaitu sebagai berikut :

1. Fungsi Legislasi

Kedudukan DPD bukan dalam konstruksi strong bicameralism bila dibandingkan dengan DPR. DPD hanya dengan menggunakan frase “dapat mengajukan kepada DPR” 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.

2. Fungsi Pengawasan



Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPD adalah menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu, meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu, menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu dan mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk melakukan pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Meskipun tugas pengawasan terhadap pelaksanaan UUD dan UU ditentukan ada di DPR dan DPD bersama sama. Tetapi, dari segi materi dapat pula ditentukan yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan

UUD dan pelaksanaan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah atau rakyat di daerah, bukan menyangkut soal soal yang berkenaan dengan kepentingan nasional dan internasional. Hanya saja tidak mudah membedakan antara kepentingan daerah dan nasional.<sup>10</sup>

Fungsi pengawasan DPD tidak bersifat imperatif karena hasil pengawasan harus disampaikan kepada DPR dan DPR yang menentukan apakah hasil pengawasan DPD tersebut akan digunakan atau tidak.<sup>11</sup> Dengan demikian DPD merupakan lembaga perwakilan yang memberikan pertimbangan saja.

### 3. Fungsi Penganggaran

<sup>10</sup> Jimly Asshidiqi, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta:FH-UII Press. 2004), hlm. 170.

<sup>11</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Jogjakarta:FH UII Press. 2003), hlm. 66.



Fungsi ini mencerminkan peran advis (nasihat/masukan) DPD, yaitu:

- a. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- b. Memberikan pertimbangan dalam proses legislasi dan isu-isu strategis terkait daerah

Pertimbangan ini tidak bersifat mengikat, namun menjadi bagian dari proses deliberatif untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan pusat dan daerah.

RUU yang berasal dari DPD harus dengan naskah akademik, RUU tersebut disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur saja. Penyusunan Naskah Akademik RUU sesuai dengan tekni penyusunan naskah akademik. Ketentuan mengenai Teknik akademik tercantum dalam lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. RUU yang diajukan oleh DPD kepada DPR

disusun berdasarkan Prolegnas dan DPD hanya boleh mengajukan RUU yang berkaitan dengan ;

1. Otonomi daerah.
2. Hubungan pusat dan daerah.
3. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah.
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.
5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam fungsi legislasi, peranan DPD tidak terlalu kuat, bahkan sangat lemah, sehingga hanya sebagai supporting bagi DPR. Hal ini terlihat dari kewenangan yang dimiliki oleh DPD hanya sebatas pada pengajuan rancangan undang-undang yang berkenaan dengan daerah kepada DPR dan memberikan pertimbangan kepada DPR dan ikut membahas suatu rancangan undang-undang.



Hal terpenting dalam pembentukan undang-undang adalah persetujuan. Oleh karena yang memegang kekuasaan pembentukan undang-undang adalah DPR maka keputusan persetujuan pun ada pada DPR. Hanya untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* antar-kekuasaan negara dalam rangka menghindari kesewenang-wenangan, maka Presiden diberikan kewenangan juga untuk melakukan persetujuan bersama-sama dengan DPR. Landasan konstitusional tersebut menentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. DPD memiliki peran yang sangat penting dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat yang ada di daerah, khususnya mengenai pemekaran daerah karena pemekaran pemerintahan daerah bisa bermanfaat terhadap percepatan pembangunan daerah

dan pedekatan pelayanan kepada masyarakat, secara berjenjang.

Hal ini berdampak kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan pembangunan secara nasional. Namun pada kenyataannya DPD belum dapat menjalankan perannya secara maksimal, khususnya dalam pemekaran daerah padahal pemekaran wilayah merupakan bagian dari urusan DPD. Dalam kenyataannya dalam pemekaran DPR lah paling banyak berperan dalam pemekaran dari pada DPD. Sebagai institusi yang mewakili berbagai wilayah provinsi seluruh Indonesia, secara berkala DPD juga perlu memantau berbagai perkembangan proses legislasi di tingkat daerah.

Memperjuangkan hak dan kepentingan daerah, DPD seharusnya terlibat penuh dalam kerja-kerja legislasi (pembahasan RUU) yang berhubungan dengan daerah. Bukan hanya membahas RUU berdasarkan



usulan DPD semata di DPR. Dalam menentukan/menetapkan daftar RUU dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), DPD memang dilibatkan. Namun, DPD hanya dilibatkan pembahasan RUU hanya sebatas RUU yang diusulkannya. Misalnya, pembahasan RUU Ekonomi Kreatif, RUU Wawasan Nusantara, RUU Kepulauan, RUU tentang Bahasa Daerah.<sup>12</sup>

Pembentukan Peraturan perundang-undangan adalah proses atau tahapan yang dimulai dari perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Untuk menciptakan asas yang baik dan dipandang sebagai sebuah inspirasi normatif yang harus diperhatikan oleh pembentuk Peraturan Perundang-Undangan. Kedudukan asas sebagai dasar atau petunjuk arah dalam proses

pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>13</sup>

Keterbatasan kewenangan legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semakin mengalami penyempitan ruang gerak melalui pengaturan dalam undang-undang sebelum dilakukan revisi sebagaimana yang berlaku saat ini. Dalam ketentuan sebelumnya, ditegaskan bahwa DPD hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) dalam bidang-bidang tertentu sebagaimana ditentukan secara limitatif oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan dan RUU yang diusulkan DPD seringkali tidak menjadi prioritas DPR atau tidak berlanjut ke tahap pembahasan. Selain itu, DPD hanya dilibatkan dalam proses pembahasan RUU tersebut pada tingkat

<sup>12</sup> Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 78.

<sup>13</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip legal drafting dan desain naskah Akademik*. (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2008), hlm. 82



pertama, dan tidak sampai pada tahap pengambilan keputusan akhir.<sup>14</sup>

Bahkan dalam praktiknya, apabila RUU yang diajukan oleh DPD disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dibahas lebih lanjut, maka status RUU tersebut secara otomatis dikonstruksikan sebagai RUU usulan DPR, bukan lagi sebagai usulan DPD. Kondisi demikian menunjukkan bahwa kewenangan legislasi DPD bersifat tidak otonom dan bergantung pada pengakuan serta pengambilan alih oleh DPR, yang pada akhirnya menyebabkan peran DPD dalam proses legislasi nasional tidak memiliki kedudukan hukum yang kuat dan independen, khususnya dalam hal pembentukan undang-undang mengenai pemekaran dan penggabungan daerah.<sup>15</sup>

Kritik yang berkembang mengarah pada perlunya peningkatan fungsi, tugas, dan kewenangan DPD, agar sejajar dan seimbang dengan beban konstitusional yang dipikulnya. Salah satu instrumen yang diusulkan untuk memperkuat posisi DPD adalah melalui uji materiil (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas UU MD3, sebagai bentuk harmonisasi norma terhadap ketentuan UUD 1945. Realitas kelembagaan yang timpang, di mana tugas pokok dan fungsi (tupoksi) DPD tidak diimbangi dengan kewenangan yang memadai, menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan tugas konstitusionalnya.<sup>16</sup>

Sepanjang perjalanan DPD sejak pembentukannya hingga kini, peran strategis yang diharapkan dari lembaga ini belum

<sup>14</sup> Mahfud MD Moh, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 2003), hlm. 90

<sup>15</sup> Soematri Sri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, (Bandung: PT Remaja Rosda Karya, 2014), hlm. 89

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 70



sepenuhnya terwujud, terutama dalam fungsi legislasi yang menyangkut kepentingan daerah. Bahkan, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3, ruang gerak DPD justru semakin terbatas dan mengalami reduksi kewenangan, meskipun secara normatif DPD merupakan bagian dari lembaga legislatif nasional. Kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 dan diperinci dalam UU MD3 dinilai masih bersifat pasif dan tidak mengikat, karena DPD hanya diberikan hak untuk “dapat” mengajukan dan membahas RUU pada bidang-bidang tertentu, tanpa memiliki kekuasaan pengambilan keputusan akhir. Dengan demikian, penguatan kelembagaan dan kewenangan DPD menjadi kebutuhan konstitusional yang mendesak, agar DPD dapat menjalankan fungsinya sebagai representasi daerah secara efektif dalam proses legislasi, khususnya terkait pemekaran

daerah, hubungan pusat-daerah, serta pengelolaan sumber daya yang berdampak langsung terhadap masyarakat daerah.

Secara teknis akan didapati mekanisme sebagai berikut: DPD menyusun Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang diajukan kepada DPR, DPR akan memutuskan apakah Rancangan Undang-Undang tersebut diterima atau tidak diterima, atau diterima dengan perubahan, pembahasan dilakukan DPR bersama pemerintahan tanpa keikutsertakan DPD. Melihat mekanisme di atas, tidak berlebihan kalau DPD menjadi semacam Badan Perancangan Undang-undang DPR. Bagaimana mungkin suatu Rancangan Undang-undang berasal dari DPD, tetapi tidak mempunyai hak memahasanya dengan pemerintah. Dewan Perwakilan Daerah hanya berwenang merancang undang-undang tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini, baik dari



gagasan membentuk DPD maupun konsep badan perwakilan sebagai unsur badan legislatif pusat sangat menyesatkan. Kesalahan persepsi mengenai pengertian badan perwakilan daerah.<sup>17</sup>

Untuk itu diperlukan upaya penguatan tanggung jawab legislasi DPD, penulis dalam hal ini berharap adanya Revisi UU MD3 yang diperlukan penguatan yuridis agar DPD memiliki posisi lebih kuat dalam proses legislasi. Dalam hal substansi hukum dan teknik legislasi agar DPD dapat lebih kompeten dalam menyusun dan mengusulkan RUU. Antara DPR dan Pemerintah harus dibangun hubungan yang sinergis dan strategis agar usulan DPD tidak sekedar formalitas, melainkan benar-benar masuk dalam agenda legislasi nasional.

## **2. Implikasi Perluasan Delik Perzinaan terhadap Struktur dan Keabsahan Perkawinan di Indonesia**

Berdasarkan Pasal 22D UUD NRI 1945 dan Pasal 249 ayat (1) huruf a UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, DPD memiliki kewenangan mengajukan RUU tertentu, termasuk yang berkaitan dengan otonomi daerah dan pemekaran wilayah. Dalam konteks ini, DPD berperan dalam:

1. Mengajukan RUU tentang pembentukan dan pemekaran daerah.
2. Memberikan pertimbangan kepada DPR dan Presiden terkait usulan pemekaran.
3. Melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang terkait otonomi daerah.

Namun dalam praktik, DPD tidak memiliki kekuatan legislasi yang sejajar dengan DPR karena tidak memiliki hak pengesahan akhir. DPD dibentuk sebagai

<sup>17</sup> Razak Abdul, "Penguatan Kapasitas Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Dalam Perspektif Otonomi

Daerah" *Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa*, Vol. 21 No. 1, 2013, hlm 77



lembaga legislatif yang merepresentasikan kepentingan daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu tanggung jawab konstitusional DPD adalah mengusulkan, membahas, dan memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah dan pemekaran wilayah. Dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi legislasi ini berdampak langsung terhadap dinamika politik nasional dan lokal.

Ketidakseimbangan fungsi legislasi antara DPD dan DPR berakar pada ketentuan dalam Pasal 22D UUD 1945. Pasal ini hanya memberikan DPD hak untuk mengusulkan, membahas, dan memberikan pertimbangan terhadap RUU tertentu, tanpa kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir. Kelemahan ini semakin diperburuk oleh pengaruh politik dalam sistem legislasi. DPR, yang didominasi oleh partai politik, cenderung mengabaikan usulan dan

pertimbangan DPD dalam pembentukan undang-undang. Ketergantungan DPD pada DPR dalam tahap pengesahan RUU mengurangi efektivitasnya sebagai lembaga yang mewakili kepentingan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa sistem checks and balances dalam legislatif Indonesia belum berjalan optimal.

Pelaksanaan tanggung jawab legislatif DPD dalam pemekaran daerah menimbulkan beberapa konsekuensi hukum, antara lain:

#### 1. Keterbatasan Konstitusional dan Legislasi

DPD hanya memiliki kewenangan mengajukan dan memberi pertimbangan, tanpa hak ikut menyetujui atau memutuskan. Hal ini menyebabkan DPD secara hukum berada dalam posisi subordinat terhadap DPR dalam hal legislasi, meskipun secara fungsional mewakili daerah.

#### 2. Ketidaksesuaian antara Peran Konstitusional dan Praktik Legislasi



Banyak RUU pemekaran yang digagas oleh DPD tidak diakomodasi lebih lanjut oleh DPR atau pemerintah, yang berarti kewenangan konstitusional DPD tidak berjalan efektif. Ini berpotensi melanggar prinsip checks and balances dan representasi daerah dalam legislasi nasional.

### 3. Ketiadaan Sanksi atau Mekanisme Evaluasi

Tidak ada konsekuensi hukum tegas apabila pertimbangan DPD diabaikan dalam pembentukan RUU pemekaran. Hal ini menunjukkan lemahnya posisi hukum DPD dalam struktur legislatif nasional.

Politik hukum dalam fungsi legislasi DPD merupakan bagian dari kebijakan hukum atau legal policy yang dijalankan pemerintah untuk mencapai tujuan negara. DPD memiliki kewenangan dalam memberikan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta

perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Meskipun tidak memiliki kewenangan legislatif penuh, DPD berperan dalam memastikan bahwa undang-undang yang dihasilkan mencerminkan kepentingan daerah. Namun, dalam praktiknya, kewenangan DPD dalam legislasi masih dianggap belum sempurna, karena DPD tidak memiliki hak memutuskan terhadap RUU yang sedang dibahas, berbeda dengan DPR yang memiliki fungsi legislasi lebih besar.

Selain konsekuensi hukum, pelaksanaan peran legislasi DPD dalam pemekaran daerah juga berdampak pada aspek politik, antara lain:

#### 1. Meningkatnya Ketegangan Politik antara DPR dan DPD

DPD sering merasa bahwa aspirasinya sebagai representasi daerah tidak didengar. Hal ini menimbulkan ketegangan institusional antara DPD dan DPR, terutama



terkait pembentukan RUU pemekaran yang sarat dengan kepentingan politik dan ekonomi.

## 2. Politik Transaksional dalam Pemekaran

Proses pemekaran daerah sering kali tidak didasarkan pada kajian objektif, tetapi menjadi alat transaksi politik antara elit pusat dan daerah. Dalam kondisi seperti ini, peran DPD sering dipinggirkan, dan proses politik lebih dominan ketimbang pertimbangan kebutuhan masyarakat local.

## 3. Delegitimasi Peran DPD di Mata Publik

Ketidakmampuan DPD memperjuangkan secara nyata pemekaran daerah yang dibutuhkan masyarakat membuat lembaga ini kurang kredibel secara politik. Masyarakat akhirnya lebih percaya kepada partai politik di DPR, bukan pada wakil daerah yang seharusnya menjadi kanal utama.

Pelaksanaan tanggung jawab legislatif DPD dalam pembentukan RUU pemekaran

daerah masih menghadapi hambatan struktural dan politis yang signifikan. Secara hukum, kewenangan DPD terbatas sehingga tidak efektif dalam mempengaruhi proses legislasi. Secara politik, DPD menghadapi dominasi DPR dan pemerintah dalam penentuan akhir, yang membuat usulan DPD kerap diabaikan. Oleh karena itu, dibutuhkan reformasi mendalam dalam sistem legislatif Indonesia untuk memastikan DPD memiliki peran yang lebih kuat dan seimbang dalam pengambilan keputusan terkait pemekaran daerah.

## F. Penutup/Kesimpulan

### 1. Kesimpulan

Tanggung jawab legislatif Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) pemekaran daerah merupakan bagian dari perwujudan peran konstitusional DPD sebagai representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. DPD memiliki



kewenangan untuk mengajukan, membahas, dan memberikan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan pemekaran wilayah sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan tanggung jawab ini belum optimal karena keterbatasan kewenangan legislasi yang bersifat tidak mengikat. Hal ini mengakibatkan aspirasi daerah yang disalurkan melalui DPD sering kali tidak diakomodasi secara memadai dalam pembentukan RUU pemekaran.

Secara hukum, pelaksanaan peran legislasi DPD dalam pemekaran daerah menimbulkan konsekuensi berupa ketidakjelasan batas kewenangan antara DPD dan DPR, yang dapat berdampak pada ketidakpastian dalam proses legislasi. Kelemahan yuridis ini memperkuat urgensi

untuk melakukan penguatan terhadap fungsi legislasi DPD agar lebih efektif dan fungsional.

Sementara itu, dari sisi politik, tanggung jawab legislatif DPD dalam pemekaran daerah juga berkonsekuensi pada meningkatnya ketegangan antar lembaga, terutama antara DPD dan DPR. Ketidakseimbangan peran dalam proses legislasi memunculkan persepsi adanya dominasi DPR dalam menentukan arah kebijakan pemekaran daerah, sehingga mengurangi peran representatif DPD terhadap aspirasi daerah.

## 2. Saran

Diperlukan dipertimbangkan amandemen konstitusi untuk meningkatkan kewenangan DPD dalam proses legislasi, khususnya terkait RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan daerah. Hal ini dapat berupa hak membahas dan menyetujui RUU bersama DPR pada tingkat yang setara.



## Daftar Pustaka

### 1. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945. Yogyakarta: FH Uli Press, 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi. Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2006.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. Prinsip-prinsip legal drafting dan desain naskah Akademik. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2008.
- Irawan, Soejito. Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1990.
- Manan, Bagir. DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru. Jogjakarta: FH UII Press, 2003.
- Megawati dan Murtopo Ali. Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi. Yogyakarta: UAD Press, 2006.
- Suharti, Eni. MD3 (UU RI No. Tahun 2014) MPR, DPR, DPD, DPRD. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Tri Ratnawati. Pemekaran Daerah: Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009..

### 2. Artikel Jurnal

- Abdul, Razak. "Penguatan Kapasitas Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Dalam Perspektif Otonomi Daerah." Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Vol. 21 No. 1, 2013.
- Martono, Imotius. "Krisis Kepercayaan Publik terhadap DPD dalam Peran Legislasi Daerah." Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan, Vol. 5, No. 2, 2019.
- Ratnawati, Ateng Syarifudin. "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan BertanggungJawab." Jurnal Pro Justisia, Edisi IV, Vol. 5, No. 1, 2020.
- Yuliandri. "Reformulasi Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Jurnal Konstitusi, Vol. 11, No. 3, 2014..