

PERBANDINGAN STRUKTUR DAN KEWENANGAN DPR RI DENGAN DPD RI DALAM FUNGSI LEGISLASI

Suroto *

ABSTRACT

Comparison of structure and authority of DPR RI with DPD RI related to legislation function can be seen from two side, that is philosophical and juridical side. DPR RI with DPD RI from the philosophical side is the incarnation of the representation of the whole people or the representation of the whole area of Indonesia at the central level, from the juridical side of the House of Representatives with DPD RI is a state institution regulated in Article 20 and Article 22D NRI 1945 Constitution. DPR RI with DPD RI related to the function of legislation is the pattern of work relationships that are functional. The constraints faced by the House of Representatives and the DPD RI related to the function of legislation is the Constraints that are institutional and constitutional. Institutional constraints are the obstacles that arise from within the body of the institution between the administrative system of the session, the results of legislation, budget, and supporting system that is less than the maximum, while the constraints are constitutional in terms of regulation of these constraints are often faced by DPD RI, the current arrangement is in Article 22D Paragraph (1) and (2), and the regulation in Law no. 2 Year 2018 About MD3 there is the addition of DPD RI can evaluate the draft law and local regulations (Article 249 J).

Keywords: Comparison, Structure, Authority, Legislation

PENDAHULUAN

Di dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi (pembentukan undang-undang) juga terjadi sengketa, khususnya terkait pelaksanaan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). Berdasarkan ketentuan dalam pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, DPD memiliki kewenangan mengajukan dan ikut membahas rancangan Undang-Undang (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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.¹

Kewenangan DPR terkait dengan fungsi legislasi tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUD 1945 yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang; (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Pada Pasal 20A DPR memiliki fungsi yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan

* Suroto, Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang dapat dihubungi melalui email: Suroto7@yahoo.com

1 Lihat rumusan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Penegasan fungsi DPR dalam UUD 1945 itu akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga DPR makin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat.

Perubahan UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan kehadiran DPD dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keaneka ragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah dan untuk melaksanakan prinsip *checks and balances* antar lembaga perwakilan.

Sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan negara Indonesia. Ketentuan UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk: (1) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; (2) Meningkatkan agregasi, akomodasi, aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; (3) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang. Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 dan prinsip otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 berjalan sesuai dengan keberagaman

daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara.

Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi legislasi DPD terdapat dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 yaitu: (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah sangat lemah dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. DPD hanya diberikan kewenangan dalam bidang legislasi terkait dengan hal-hal tertentu (bersifat kedaerahan), itupun hanya sebatas bisa mengajukan dan ikut membahas namun tidak ikut pada saat pengambilan keputusan akhir dalam pembicaraan tingkat II. Penyusunan Program Legislasi Daerah tanpa melibatkan DPD adalah suatu hal yang ironis, dimana kehadiran DPD tidak lain adalah untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah.

Posisi DPD dalam proses legislasi RUU oleh DPR, hanyalah sebatas co legislasi dalam tahapan pengajuan RUU

dan memberikan masukan kepada DPR, itupun jikalau diminta oleh DPR. Artinya, tidak ada unsur *imperatif* (keharusan) dalam partisipasi atau pemberian masukan dan pengajuan sebuah RUU oleh DPD kepada DPR. Lebih jauh, setiap rancangan yang diajukan oleh DPR, Presiden, dan DPD terlebih dahulu harus dimasukkan dalam program legislasi Nasional. Sebab pembentukan program legislasi nasional merupakan perintah Pasal 16 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, dimana perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu program legislasi nasional (Prolegnas).

PERMASALAHAN

1. Bagaimana Struktur dan Kewenangan DPR RI dan DPD RI?
2. Bagaimana Perbandingan Struktur dan Kewenangan DPR RI dan DPD RI dalam Fungsi Legislasi?

PEMBAHASAN

1. STRUKTUR DAN KEWENANGAN DPR RI DAN DPD RI

a. Dewan Perwakilan Rakyat RI

Alat kelengkapan DPR terdiri atas Pimpinan, Badan Musyawarah, komisi, badan legislasi, badan anggaran, badan kerja sama antar parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Urusan Rumah Tangga, panitia khusus, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

DPR memiliki tiga fungsi pokok yaitu fungsi anggaran, fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam menjalankan fungsi tersebut tersebut DPR mempunyai tugas dan kewenangan yang cukup luas antara lain:

1) Pembentukan Undang-Undang

DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Rancangan undang-undang (RUU) dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD. Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden atau DPD disertai dengan Naskah Akademik (NA), kecuali bagi RUU mengenai APBN; penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang atau pencabutan undang-undang atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.² Usul RUU dapat diajukan oleh anggota DPR RI, komisi, dan gabungan komisi. Usul rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh anggota DPR, pimpinan komisi, atau pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul. DPR memutuskan usul rancangan undang-undang dalam rapat paripurna dalam tiga opsi yaitu disetujui, disetujui dengan perubahan, atau penolakan. Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPR RI menugasi komisi, Badan legislatif atau panitia khusus untuk menyempurnakan RUU tersebut. Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.³

Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden 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 diajukan kepada DPR dan selanjutnya pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikannya kepada pimpinan Dewan Perwakilan Daerah untuk mendapatkan pertimbangan atau nantinya

2 Pasal 162-163 UUD MD3 No. 17 Tahun 2014

3 Pasal 164 UUD MD3 No. 17 Tahun 2014

dalam pembahasan rancangan Undang-Undang tersebut mencakup materi yang berkaitan dengan kewenangan DPD RI sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2).⁴

2) Menerima Pertimbangan DPD terhadap RUU

DPR menerima dan menindak lanjuti pertimbangan tertulis mengenai RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan apajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden. Apabila RUU berasal dari Presiden, pimpinan DPR setelah menerima surat Presiden menyampaikan surat kepada pimpinan DPD atagar DPD memberikan pertimbangannya. Apabila RUU berasal dari DPR, pimpinan DPR menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya. Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya surat tertulis melalui pimpinan DPR, kecuali RUU tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Pada rapat paripurna DPR berikutnya, pimpinan DPR memberitahu kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas RUU dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk meneruskan kepada alat kelengkapan DPR yang akan membahasnya.⁵

3) Kuasa DPR di Persidangan Mahkamah Konstitusi

Dalam hal suatu undang-undang diuji di Mahkamah Konstitusi, yang menjadi kuasa DPR untuk memberikan keterangan dalam persidangan mahkamah Konstitusi adalah alat kelengkapan DPR

yang membahas RUU dengan melibatkan komisi yang membidangi hukum dan perundang-undangan. Dalam hal alat kelengkapan DPR yang membahas RUU sudah tidak ada pada saat UU diuji di Mahkamah Konstitusi, komisi yang membidangi hukum dan perundang-undangan menjadi kuasa DPR. Dalam hal tertentu DPR dapat memanggil setiap orang yang terlibat dalam penyusunan atau pembahasan RUU yang diuji untuk memberikan keterangan sebagai saksi dan/atau ahli.⁶

4) Menetapkan APBN

Dalam menetapkan APBN, DPR melakukan pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun rancangan APBN. Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden. Pembahasan laporan realisasi semester pertama dan 6 (enam) bulan berikutnya: penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan dalam rangka penyusunan perkiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN; perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal; keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antar-unit organisasi; dan/atau; keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran tahun berjalan. Kemudian, pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan atas undang-undang tentang APBN; dan pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBN.⁷

4 Pasal 165 UU MD3 No. 17 Tahun 2014

5 Pasal 174 UU MD3 No. 17 Tahun 2014

6 Pasal 175 UU MD3 No. 17 Tahun 2014

7 Pasal 177 UU MD4 No. 17 Tahun 2014

5) Pengajuan dan persetujuan pengisian jabatan

DPR mengajukan calon untuk mengisi suatu jabatan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan melalui rapat paripurna DPR. DPR memberikan persetujuan atau pertimbangan atas calon untuk mengisi suatu jabatan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan melalui rapat paripurna DPR. Rapat Paripurna DPR menugasi Badan Musyawarah untuk menjadwalkan dan menugaskan pembahasannya kepada alat kelengkapan DPR terkait. Pembahasan oleh alat kelengkapan DPR dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸

DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar untuk negara lain dan menerima penempatan duta besar dari negara lain. Dalam hal pimpinan DPR menerima pemberitahuan dari Presiden mengenai penempatan calon duta besar untuk negara lain, pimpinan DPR menyampaikan pemberitahuan tersebut dalam rapat paripurna DPR. Rapat paripurna DPR menugasi alat kelengkapan DPR terkait untuk membahasnya secara rahasia.⁹

Dalam hal pimpinan DPR menerima pemberitahuan dari Presiden mengenai penempatan calon duta besar lain untuk Republik Indonesia, pimpinan DPR menyampaikan pemberitahuan tersebut dalam rapat paripurna DPR tanpa menyebutkan nama calon duta besar. Dalam hal permintaan pertimbangan terhadap calon duta besar negara lain untuk Republik Indonesia disampaikan pada masa reses, permintaan tersebut dibahas dalam pertemuan konsultasi antara pimpinan DPR, pimpinan komisi terkait, dan pimpinan fraksi.

b. Dewan Perwakilan Daerah RI

8 Pasal 185 UU MD3 No. 17 Tahun 2014

9 Pasal 187 UU MD3 No. 17 Tahun 2014

Sejak adanya hasil Pemilu tahun 2004, maka untuk pertamakalinya DPD terbentuk sebagai lembaga perwakilan yang permanen. Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya maka dibentuk alat kelengkapan DPD terdiri atas Pimpinan, Panitia Musyawarah, Panitia Kerja, Panitia Perancang Undang-Undang, Panitia Urusan Rumah Tangga, Badan Kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh sidang paripurna.¹⁰ Setiap anggota, kecuali Pimpinan DPD, wajib menjadi anggota salah satu komite dan salah satu alat kelengkapan lain. Setiap anggota berhak untuk menjadi anggota setiap alat kelengkapan secara bergilir dengan pembagian periode tahunan. Penerapan keanggotaan dilakukan jika terjadi perubahan berdasarkan usulan dari provinsi yang bersangkutan. Alat kelengkapan bersifat tetap kecuali Panitia Khusus. Alat kelengkapan dapat membentuk Tim Kerja yang merupakan pengelompokan Anggota untuk melaksanakan tugas tertentu.¹¹

Susunan Pimpinan alat kelengkapan didasarkan atas keterwakilan wilayah Barat terdiri dari 10 Provinsi yaitu Nanggro Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu, Sumatera Selatan, Lampung, Kepulauan Riau dan Kepulauan Bangsa Belitung. Pasal 38 ayat (6) Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014. wilayah Timur meliputi Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Papua Barat. Pasal 38 ayat (6) Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI No. 1 Tahun 2014.

Alat kelengkapan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan kewenangan

10 Pasal 35 *Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, No. 1 Tahun 2014

11 Pasal 37 *Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, No. 1 Tahun 2014.

nya dapat melakukan verifikasi dan / atau meminta klarifikasi/penjelasan dari pemerintahan, pemerintah daerah, DPR RI dan/ atau masyarakat, mengadakan rapat dengan pendapat dan rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, atau menugaskan anggota untuk melakukan rapat di daerah pemilihannya atau tempat lain yang disepakati. Kunjungan kerja keluar negeri, alat kelengkapan tertentu berkoordinasi dengan Badan kerja Sama Parlemen. Pasal 45 Ayat (2) Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No. 1 Tahun 2014.

DPD mempunyai fungsi yang berkaitan dengan tiga aspek yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan, adapun fungsi tersebut meliputi:

- 1) Pengajuan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan daerah dan pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah hubungan pusat dengan daerah, pembentukan daerah dan pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 3) Pertimbangan terhadap RUU APBN, Pajak, Pendidikan dan Agama.

Berkaitan dengan tugas dan kewenangan DPD sebagai kelanjutan dari fungsi-fungsi tersebut adalah:¹²

- 1) Mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.

- 2) Ikut dalam pembahasan 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 3) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah RUU yang berasal dari DPR atau Presiden 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 4) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- 5) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan UU tentang APBN, pajak, pendidikan dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- 6) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan UU tentang APBN, pajak, pendidikan dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- 7) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang RUU yang berkaitan APPBN.

¹² Pasal 249 ayat (1) UU MD3 Nomor 14 Tahun 2014.

- 8) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
- 9) Menyusun program legislasi nasional 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. PERBANDINGAN STRUKTUR DAN KEWENANGAN DPD RI DENGAN DPR RI

Berdasarkan uraian tentang sejarah DPD RI dan DPR RI diatas, dapat ditarik suatu garis yaitu terdapat kesamaan bahwa dari segi gagasan konsep lembaga perwakilan sudah ada sejak jaman kolonial. Gagasan sistem bikameral dalam perwakilan di Indonesia sesungguhnya sudah muncul sejak era pra kemerdekaan. Hal ini sangat beralasan karena rujukan para pendiri negara pada saat itu memang banyak mengarah pada sistem dua kamar seperti yang berlaku di negeri Belanda. Namun dalam perkembangannya, setelah melalui proses perumusan di BPUPKI dan PPKI, akhirnya pilihan jatuh pada sistem satu kamar. Karena itu dalam naskah UUD Tahun 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Juni 1945, akhirnya memilih menggunakan sistem unikameral (satu kamar) dimana DPR RI sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Meskipun pada saat itu ada lembaga MPR, namun pelaksanaan fungsi legislasi hanya dijalankan oleh DPR dan Presiden.

Namun ketika berlaku konstitusi RIS (Republic Indonesia Serikat) maupun Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS)

Tahun 1945 menggunakan sistem dua kamar (Bikameral) yaitu adanya Senat dan DPR RI. Setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 diberlakukan, kembali yang diberlakukan adalah system satu kamar. Ketika memasuki era reformasi, setelah melalui serangkaian amandemen konstitusi 1999-2002 muncullah lembaga baru yaitu DPD sebagai kamar kedua. Meskipun dalam perkembangannya dengan rumusan kedudukan dan kewenangan yang ada yang dianut adalah *soft bicameral*, dimana oleh Jimly disebut DPD RI sebagai lembaga penunjang dalam rumpun legislatif.¹³

Menariknya meskipun secara faktual kedudukan dan kewenangan DPD RI, apabila melihat struktur kelembagaan DPD RI sesungguhnya menyerupai struktur DPR RI. Bahkan terdapat alat kelengkapan DPD RI yang lebih banyak jumlahnya dan tidak dimiliki oleh DPR RI. Hal ini terkait dengan adanya alat kelengkapan DPD RI yaitu BAP (Badan Akuntabilitas Publik) dan BPKK (Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan). Dengan demikian DPD RI memiliki potensi untuk melaksanakan tugas-tugas yang diemban DPR RI, atau setidaknya dapat mengimbangi pelaksanaan tugas-tugas parlemen, karena struktur yang dimiliki DPD RI lebih lengkap pembedangannya, meskipun dari segi jumlah lebih sedikit dibanding DPR RI.

Secara lengkap perbandingan struktur kelembagaan yang ada dalam struktur di DPD dengan struktur kelembagaan yang ada DPR RI dapat dilihat dalam tabel berikut:

13 Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*; Sinar Grafika, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Jakarta, 2010, hal. 28.

Tabel 1
Perbandingan Struktur Kelembagaan DPD RI dengan DPR RI

No.	DPD RI	DPR RI
1	Pimpinan 3 (tiga) orang berbasis Keterwakilan Wilayah (Barat, Tengah dan Timur)	Pimpinan berjumlah 5 (lima) orang dengan pembedaan tugas, politik hukum, kesra, ekuindag dan keuangan
2	Panitia Musyawarah (Panmus)	Badan Musyawarah (Bamus)
3	Komite, terdiri empat: Komite I Pemda/Otda, Pertahanan, dan Politik. Komite II Pertanian, Perkebunan, Kehutanan. Komite III Agama, Kesehatan, Sosial (Kesra) Komite IV Keuangan/ Anggaran	Komisi (11 Komisi) bidang yaitu: Komisi ILuar Negeri, Pertahanan dan Kominfo Komisi II Politik Dalam Negeri, Pertanahan Komisi III Hukum Komisi IV Pertanian dan Kehutanan Komisi V Infrastruktur Komisi VI Industri dan Perdagangan Komisi VII Agama dan Sosial Komisi IX Pendidikan dan Ketenagakerjaan Komisi X Pendidikan Komisi XI Keuangan
4		Badan Anggaran (Banggar)
5	Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU)	Badan Legislasi (Baleg)
6	PURT (Panitia Urusan Rumah Tangga)	BURT (Badan Urusan Rumah Tangga)
7	Badan Kehormatan (BK)	Majelis Kehormatan Dewan (MKD)
8	Badan Akunabilitas Publik	-
9	Badan Kerjasama Parlemen	BKSAP
10	BPKK (Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan) untuk mengkaji system ketatanegaraan dan memajukan perwakilan daerah.	-
11	Pansus (sesuai kebutuhan).	Pansus (sesuai kebutuhan)

Beberapa dengan struktur kelembagaan DPD yang seimbang, dalam hal kewenangan terjadi sebaliknya. Kedudukan DPR RI jauh lebih kuat dibanding DPD RI. Hal ini dapat dilihat dari dasar konstitusional kewenangan. Seperti ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa DPR RI memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal ini masih ditambah dengan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) yang mengharuskan setiap RUU harus dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Ketentuan tersebut secara tegas menempatkan DPR RI sebagai kekuatan utama dalam cabang legislatif.

Sebaliknya kekuasaan DPD di bidang legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) yaitu pertama, hanya sebatas “dapat” mengajukan rancangan UU yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Kedua, ikut membahas

rancangan undang-undang yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Ketiga, dapat melakukan pengawasan undang-undang yang berhubungan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta keuangan pusat dan daerah. Pilihan kata “dapat mengajukan”, “ikut membahas” dan dapat melakukan pengawasan mencerminkan kewenangan

lembaga DPD RI dikonsepsikan sebagai lembaga yang fungsinya menunjang bukan yang utama. Hal inilah yang mendorong terjadinya dinamika hubungan DPD RI dengan DPR RI, dan munculnya sebutan-sebutan untuk menggambarkan kewenangan DPD RI yang hanya menjadi pelengkap DPR RI.

Secara lebih rinci pada bagian berikut akan digambarkan perbandingan kewenangan konstitusional yang diatur dalam undang-undang (*legislasi*), penyusunan anggaran (*budgeting*), dan pengawasan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga antara DPD RI dengan DPR RI dapat dilihat dalam tabel berikut ini

Tabel 2
Perbandingan Kewenangan DPD RI dengan DPR RI dalam UUD NRI Tahun 1945

No	DPD RI	DPR RI
1	<p>Legislasi</p> <p>Pasal 22D Ayat (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.</p> <p>Pasal 22D ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p>	<p>Legislasi</p> <p>Pasal 20 Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang</p> <p>Pasal 20 Ayat (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.</p> <p>Pasal 20A Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>Pasal 20 Ayat (2) Pasal 21 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang</p>

<p>2</p>	<p>Anggaran</p> <p>Pasal 22D ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.</p>	<p>Anggaran</p> <p>Pasal 23 Ayat (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.</p> <p>Pasal 23 Ayat (2) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.</p>
<p>3</p>	<p>Pengawasan</p> <p>Pasal 22D ayat (3) Dewan Perwakilan daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti</p>	<p>Pengawasan</p> <p>Pasal 20A Ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>Pasal 20A Ayat (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, dewan perwakilan rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.</p> <p>Pasal 20A Ayat (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.</p>

KESIMPULAN

Eksistensi DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia terkait dengan fungsi legislasi dapat dilihat dari dua sisi yaitu sisi filosofis dan dari sisi yuridis, serta dapat dilihat dari hasil kinerja DPR dan DPD selama ini. Pola hubungan kerja antara DPR dan DPD belum berjalan dengan baik. Sistem *checks and balances* antar lembaga perwakilan dalam bidang legislasi ternyata selama ini tidak berjalan, padahal dengan adanya lembaga baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah diharapkan sistem *checks and balances* antar lembaga perwakilan (DPR dan DPD) mampu berjalan dengan baik. DPR dan DPD seringkali menemui kendala atau permasalahan dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Kendala atau Permasalahan yang dihadapi oleh keduanya sangat berbeda, dimana DPR menghadapi kendala yang berkaitan dengan institusi, sementara kendala atau masalah yang dihadapi DPD lebih kompleks yaitu kendala atau masalah yang berkaitan dengan konstitusi dan institusi.

DAFTAR PUSTAKA

Assidiqie, J. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*; Sinar Grafika, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Jakarta,

- _____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Budiardjo, M. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia.
- Febrian. 2009. *Buku Panduan Tentang Proses Legislasi (DPR)* Jakarta : Sekretariat Jendral DPR RI dan United Nations Development Programme (UNDP).
- Gunawan, M. 2009. *Buku Pintar Calon Anggota Dan Anggota DPR, DPRD dan DPD*. Jakarta: Visi Media
- Mahfud MD, 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES
- Thaib, D. 1993. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (amandemen I-IV)
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah