

## POLITIK HUKUM PENGUATAN FUNGSI LEGISLASI DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERDASARKAN UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh

Fernando Hasibuan<sup>1</sup>, Hedwig Adianto Mau<sup>2</sup>, Rotua Valentina Sagala<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum, Universitas Jayabaya Jakarta

E-mail: <sup>1</sup>[2021010261043@pascajayabaya.ac.id](mailto:2021010261043@pascajayabaya.ac.id)

---

### Article History:

Received: 02-01-2025

Revised: 09-01-2025

Accepted: 05-02-2025

### Keywords:

*The Legal Politics, Legislative Function, Regional Representative Council.*

**Abstract:** *In Indonesia's constitutional system, the Regional Representative Council (DPD) plays a crucial role in representing regional interests. The legislative function of the DPD is explicitly regulated under Article 22D of the 1945 Constitution (third amendment). Although the DPD is granted the authority to propose and provide considerations on certain bills, the main issue lies in the limited scope of its authority, which does not include the final decision-making power in the legislative process. The theories employed in this study are the theory of legal politics and the theory of the constitution. The type of research in this study is categorized as normative or doctrinal legal research, involving a statutory approach and an analytical approach. The legal materials used are sourced from secondary data, comprising primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials, collected through a literature review. The data analysis in this legal research employs a qualitative approach. The research findings indicate that the regulation of the DPD in the 1945 Constitution, the MD3 Law, and the P3 Law highlights its strategic role in proposing and providing input on bills related to regional interests, despite its limited authority often being overshadowed by the dominance of the House of Representatives (DPR). For instance, the MD3 Law, particularly Article 122, weakens the legislative function of the DPD by regulating the tasks and powers of the DPR without allocating adequate participation for the DPD in the legislative process. Furthermore, legal policy through Constitutional Court Decision No. 92/PUU-X/2012 has strengthened the legislative role of the DPD by recognizing its equal standing with the DPR and the President in proposing, discussing, and providing views on bills, particularly those concerning regional autonomy, central-regional relations, and fiscal balance, ensuring that national policies are more equitable and inclusive*

---

## PENDAHULUAN

Konstitusi merupakan dasar hukum utama sebuah negara, berisi prinsip-prinsip mendasar yang mengatur mekanisme pemerintahan. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi memiliki peranan penting dalam mengarahkan jalannya kehidupan berbangsa dan

bernegara.<sup>1</sup> Begitu juga halnya dengan sistem pemerintahan di Indonesia yang berlandaskan pada prinsip konstitusi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Pernyataan ini menegaskan bahwa hukum menjadi dasar utama dalam pengelolaan negara, suatu konsep yang dikenal sebagai supremasi hukum.

Konsep kedaulatan rakyat menempatkan puncak kekuasaan dalam tangan warga negara.<sup>2</sup> Prinsip ini menyatakan bahwa segala kebijakan yang dibuat oleh pemerintah suatu negara harus bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Rakyat memiliki keterlibatan dalam setiap aspek pembuatan kebijakan<sup>3</sup> yang direpresentasikan melalui Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan elemen penting dalam merepresentasikan kepentingan daerah<sup>4</sup>. DPD dibentuk berdasarkan amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang bertujuan memperkuat prinsip demokrasi dan desentralisasi. Fungsi legislasi DPD diatur secara eksplisit dalam Pasal 22D UUD 1945, yang menyebutkan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya<sup>5</sup>. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan fungsi legislasi DPD belum optimal dan sering kali dinilai lemah dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Salah satu persoalan utama adalah terbatasnya kewenangan DPD dalam proses legislasi<sup>6</sup>. Meskipun DPD diberi wewenang untuk mengajukan dan memberikan pertimbangan terhadap RUU tertentu, kewenangan tersebut tidak mencakup fungsi pengambilan keputusan final dalam pembentukan undang-undang.<sup>7</sup> Proses legislasi sepenuhnya berada di tangan DPR bersama pemerintah, yang mengakibatkan DPD hanya berperan sebagai "pengusul" atau "pemberi masukan" tanpa memiliki kekuatan legal untuk menentukan nasib usulan tersebut.

Persoalan berikutnya adalah lemahnya dukungan politik terhadap DPD<sup>8</sup>. Sebagai lembaga yang tidak memiliki hubungan hierarkis dengan partai politik, DPD sering kali dianggap tidak memiliki kekuatan politik yang signifikan<sup>9</sup>. Hal ini berpengaruh pada

<sup>1</sup> Ateng Syarifudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia*, Edisi, IV, Vol 5, No 1, Tahun 2020, hlm. 22

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (2) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

<sup>3</sup> Rahma, Ida. "Partisipasi publik dan keterbukaan informasi dalam penyusunan kebijakan." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* Vol 14, No 1, 2019, hlm. 81.

<sup>4</sup> Tinambunan, Hezron Sabar Rotua, dan Bagus Oktafian Abrianto. "Persoalan Dilematis Lembaga Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* Vol 10, No 1, 2021, hlm. 64-78.

<sup>5</sup> Lihat Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Amandemen ketiga)

<sup>6</sup> Wuryandanu, Hadi, dan Zaenal Arifin. "Wewenang Dewan Perwakilan Daerah dalam Memperkuat Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Hukum dan Demokrasi (HD)*, Vol. 24, No. 4, 2024, hlm. 267.

<sup>7</sup> Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (edisi kedua)*. Sinar Grafika, Jakarta, 2022, hlm. 31

<sup>8</sup> Aulia, Dian. "Penguatan Demokrasi: Partai Politik Dan (Sistem) Pemilu Sebagai Pilar Demokrasi." *Masyarakat Indonesia* Vol. 42, No. 1, 2016, hlm. 116.

<sup>9</sup> Manan, Bagir, Indra Perwira, and Mei Susanto. "Prospek Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dengan Partai Politik." *Jurnal*

efektivitas fungsi legislasi, karena proses pembahasan RUU di DPR cenderung dipengaruhi oleh kepentingan politik partai. Selain itu, kurangnya koordinasi antara DPD dan DPR dalam merumuskan kebijakan legislasi menyebabkan banyak aspirasi daerah yang tidak terakomodasi secara optimal dalam undang-undang.

Dari perspektif hukum tata negara, keberadaan Pasal 22D UUD 1945 sejatinya memberikan dasar konstitusional yang kuat bagi penguatan fungsi legislasi DPD<sup>10</sup>. Sebagai penjabaran Pasal 22D UUD 1945 yang berkaitan fungsi DPD, diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) yang kemudian mengalami perubahan ketiga dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019. Selain itu, implementasi normatifnya masih terhambat oleh pengaturan dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah mengalami perubahan kedua kalinya melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut UU P3). Misalnya pada Pasal 95A Ayat (3a) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang menyebutkan bahwa "Kegiatan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh DPD hanya meliputi Undang-Undang yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Ketentuan tersebut belum memberikan mekanisme yang komprehensif bagi DPD untuk memainkan peran substansial dalam setiap tahap proses legislasi (khususnya berkaitan dengan pengambilan keputusan). Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma konstitusional dan norma operasional<sup>11</sup>.

Setelah terjadinya amandemen pada UUD 1945, ternyata masih timbul permasalahan yang memerlukan respon dalam bentuk analisis dari perspektif Hukum Tata Negara dan Ilmu Konstitusi.<sup>12</sup> Masalah yang muncul antara lain adalah ketidakproporsionalan wewenang DPD. Ada beberapa kekurangan dalam fungsi legislasi DPD yang disebabkan oleh masalah yuridis. Salah satunya ialah masalah terkait penetapan norma hukum yang menjadi wewenang DPD.

Norma hukum yang menunjukkan kelemahan fungsi DPD dapat ditemukan dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD 1945 menggambarkan kelemahan fungsi DPD. Dengan pemakaian frasa "dapat mengajukan," "ikut membahas," dan "memberikan pertimbangan" seperti yang tercantum dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945, membuat DPD memiliki kekuatan tawar yang lemah dalam proses legislasi jika dibandingkan dengan Presiden dan DPR yang mencakup "pembahasan dan persetujuan bersama" dalam fungsi legislasi. Keterbatasan wewenang tersebut menjadikan peran fungsi legislasi DPD hampir tidak signifikan.

Mengingat peran strategis DPD dalam menjaga keseimbangan antara pusat dan daerah,

---

*Hukum Ius Quia Iustum* Vol 28, No 2, 2021, hlm. 237.

<sup>10</sup> Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Buku Mojok, Yogyakarta, 2022, hlm. 136

<sup>11</sup> Fikri, Muhammad Dzulfikar. "Menilik Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Barat dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta." *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* Vol. 2, No. 2, 2022, hlm. 5.

<sup>12</sup> Robert L. Madex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*. Congressional Quarterly Inc. Washington. 1996, hlm. 28

maka diperlukan politik hukum yang lebih proaktif untuk memperkuat fungsi legislasi DPD<sup>13</sup>. Politik hukum ini mencakup revisi undang-undang terkait, harmonisasi peraturan perundang-undangan, dan peningkatan kapasitas kelembagaan DPD.<sup>14</sup> Selain itu, penguatan fungsi legislasi DPD juga membutuhkan dukungan dari berbagai pihak, termasuk pemerintah, DPR, akademisi, dan masyarakat sipil, guna menciptakan sistem legislasi yang lebih inklusif dan responsif terhadap kebutuhan daerah.<sup>15</sup>

## LANDASAN TEORI

Teori Politik Hukum, secara etimologis, istilah politik memiliki keterkaitan dengan kata polisi dan/atau kebijakan. Kata politik berasal dari bahasa Belanda *politiek* dan bahasa Inggris *politics*, yang keduanya berakar dari bahasa Yunani *politika*, yang berarti segala sesuatu yang berhubungan dengan negara. Asal kata ini adalah *polis* (negara kota) atau *staadstaat*, yang secara historis menunjukkan bahwa politik memiliki hubungan erat dengan negara. Sementara itu, Soedikno Mertokusumo mendefinisikan hukum sebagai sekumpulan aturan atau norma yang mengatur kehidupan bersama, yakni seluruh peraturan yang mengatur perilaku dalam masyarakat dan pelaksanaannya dapat dipaksakan melalui pemberian sanksi.<sup>16</sup>

MaHFud MD mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan hukum atau *legal policy* yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan negara<sup>17</sup>. Menurutnya, politik hukum mencakup berbagai aspek, termasuk pembuatan dan pembaruan hukum, serta pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada.<sup>18</sup> Dalam hal ini, politik hukum berfungsi sebagai pedoman bagi negara dalam menetapkan peraturan yang dianggap perlu untuk mengekspresikan nilai-nilai masyarakat dan mencapai cita-cita nasional.<sup>19</sup> Berdasarkan definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa politik hukum mencakup beberapa unsur penting, yaitu keberadaan penguasa, wilayah, kebijakan, serta pelaksana kebijakan tersebut.

Politik hukum berfungsi sebagai alat untuk memberikan kritik terhadap pengaturan hukum yang akan diterapkan di suatu negara. Selain itu, politik hukum juga bertujuan untuk memastikan agar peraturan yang dirancang selaras dengan kondisi masyarakat saat itu. Disiplin ini mempelajari *Ius Constitutum* dan *Ius Constituendum*. Menurut Sudikno Mertokusumo, *Ius Constitutum* merujuk pada hukum yang berlaku saat ini, sedangkan *Ius Constituendum* adalah hukum yang diidealkan untuk diwujudkan di masa depan.<sup>20</sup>

Ruang lingkup politik hukum meliputi aspek institusi kenegaraan dalam pembuatan politik hukum, letak politik hukum, dan faktor yang mempengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara.<sup>21</sup> Ketiga permasalahan ini masih berada pada tahap proses

<sup>13</sup> Fikri, Muhammad Dzulfikar. *Ibid*, hlm. 6

<sup>14</sup> Putuhena, M. Ilham F. "Politik Hukum Perundang-Undangan dalam upaya meningkatkan kualitas produk legislasi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* Vol. 1, No. 3, 2012, hlm. 346

<sup>15</sup> Ridwan Syaidi Tarigan. *Reformasi Hukum Tata Negara: Menuju Keadilan dan Keseimbangan*. Ruang Berkarya, Banjar, 2024, hlm. 19

<sup>16</sup> Ahmad Muladi, *Politik Hukum*, Akademi Permata, Padang, 2014, hlm. 1

<sup>17</sup> Moh. MaHFud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 8

<sup>18</sup> Priscila Yunita Erwanto, "Teori Politik Hukum Dalam Pemerintahan Indonesia", *Court Review: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 2, No. 6, 2022, hlm. 16

<sup>19</sup> Moh. MaHFud MD, *Ibid*, hlm. 1

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm. 120

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, *Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Sinar Grafika, Jakarta, 2024, hlm. 5.



pembentukan politik hukum dan belum mencapai tingkat penerapan dalam pelaksanaan produk hukum, yang sebenarnya merupakan dampak politis dari politik hukum itu sendiri.

Teori Konstitusi, Konstitusi berasal dari kata dalam bahasa Prancis "*Constituer*" yang berarti membentuk. Dalam Hukum Tata Negara, konstitusi dapat dipahami dalam dua pengertian, yaitu secara sempit dan luas, serta secara formal dan material. Konstitusi dalam pengertian sempit merujuk pada dokumen utama yang mengatur tentang struktur organisasi negara dan prosedur kerjanya. Sedangkan dalam pengertian yang lebih luas, konstitusi mencakup semua aturan yang berkaitan dengan organisasi negara, termasuk yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang organik, peraturan lainnya, kebiasaan, dan konvensi. Di sisi lain, pengertian konstitusi secara formal harus dilihat dalam kaitannya dengan konstitusi secara material, karena seringkali terdapat ketentuan konstitusional, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang dalam praktiknya tidak dijalankan atau dipatuhi.<sup>22</sup>

Konstitusi sering kali dianggap setara dengan Undang-Undang Dasar (*Grondwet*).<sup>23</sup> Dalam praktiknya, konstitusi bisa memiliki makna yang lebih luas daripada hanya Undang-Undang Dasar, meskipun banyak yang menyamakan keduanya.<sup>24</sup> Secara umum, konstitusi mencakup keseluruhan peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang secara mengikat mengatur cara-cara penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat.

L.J. Van Apeldoorn membedakan dengan tegas antara keduanya, dengan menyatakan bahwa *Grondwet* merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi, sementara konstitusi mencakup keduanya, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara itu, Sri Soemantri dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* berpendapat bahwa konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.<sup>25</sup>

Konstitusi secara yuridis merujuk pada dokumen yang memuat struktur negara dan prinsip-prinsip dasar sistem pemerintahan negara; penggunaannya berarti mengimplementasikan konstitusi atau Undang-Undang Dasar.<sup>26</sup>

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif. Dari sekian banyak pendekatan dalam penelitian hukum, penulis memilih untuk menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Selain itu, penelitian ini dilakukan dengan mengkaji bahan pustaka atau data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Data tersebut dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan (*library research*) dan hasilnya dianalisis menggunakan metode deskriptif

<sup>22</sup> Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 18

<sup>23</sup> Yani, Ahmad. "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Vol 12, No 2, 2018, hlm.119.

<sup>24</sup> Anggyamurni, Virna Septia, Yusya Rugaya Salsabilah, and Ewaldo Duta Salsa. "Konstitusi dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia." *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran Dan Pembaharuan Hukum Islam* Vol 23, No 2, 2020, hlm. 427.

<sup>25</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 3

<sup>26</sup> Subardjo, *Ibid*, hlm. 18

kualitatif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pengaturan Tentang Fungsi Legislasi Dpd Dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bertujuan untuk memperkuat aspirasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun, dalam praktiknya, fungsi legislasi DPD masih terbatas. DPD hanya memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) terkait otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, serta pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, tetapi tidak memiliki kewenangan legislasi penuh seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Keterbatasan ini membuat peran DPD dalam pembuatan kebijakan nasional tidak maksimal.

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. Dalam sistem bikameral yang ideal, kedua kamar legislatif harus memiliki kedudukan yang seimbang dalam proses legislasi, sebagaimana diterapkan di negara-negara lain seperti Amerika Serikat dan Belanda.

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.

Salah satu kasus yang menggambarkan lemahnya fungsi legislasi DPD adalah dalam pembahasan Undang-Undang tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Meskipun DPD mengusulkan perbaikan terkait distribusi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) agar lebih adil bagi daerah, usulan tersebut tidak diakomodasi oleh DPR. Ini menunjukkan bahwa tanpa kewenangan legislasi yang lebih kuat, DPD sulit memperjuangkan kepentingan daerah dalam kebijakan fiskal nasional.

Selain fungsi legislasi, DPD juga memiliki peran dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang terkait otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah. Namun, pengawasan ini tidak bersifat mengikat, karena hasil pengawasan DPD hanya dapat disampaikan kepada DPR dan eksekutif untuk ditindaklanjuti. Tanpa mekanisme yang mengharuskan tindak lanjut dari temuan DPD, banyak hasil pengawasannya tidak mendapatkan perhatian yang cukup.

Dalam konteks hukum tata negara, peran DPD yang terbatas ini bertentangan dengan konsep checks and balances yang seharusnya diterapkan dalam sistem pemerintahan demokratis. Secara teoritis, Montesquieu menyatakan bahwa pembagian kekuasaan harus dilakukan dengan memastikan adanya keseimbangan di antara lembaga negara. Namun, dalam praktiknya, ketimpangan antara DPR dan DPD justru menunjukkan bahwa prinsip ini belum sepenuhnya dijalankan di Indonesia.

Sistem legislasi Indonesia masih berpusat pada DPR, yang memiliki kekuasaan penuh dalam pembentukan undang-undang. Padahal, dalam teori hukum tata negara modern, sistem parlemen bikameral seharusnya memberikan peran yang lebih kuat kepada kamar

kedua untuk memastikan keterwakilan daerah dalam proses legislasi. Dengan demikian, perlu ada rekonstruksi kewenangan DPD agar dapat menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan secara lebih efektif.

Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah dengan memberikan hak veto kepada DPD terhadap RUU yang berdampak signifikan pada daerah. Di beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Senat memiliki hak veto terhadap kebijakan fiskal dan regulasi yang berpengaruh pada negara bagian. Jika mekanisme serupa diterapkan di Indonesia, DPD dapat memiliki peran yang lebih signifikan dalam menentukan kebijakan nasional yang berkaitan dengan daerah.

Reformasi lainnya adalah memperkuat posisi DPD dalam pembahasan anggaran negara. Saat ini, DPD hanya memiliki wewenang untuk memberikan pertimbangan terhadap RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi tidak memiliki kewenangan untuk ikut menetapkan anggaran. Jika DPD diberikan kewenangan yang lebih besar dalam proses anggaran, maka kebijakan fiskal yang lebih berpihak pada daerah dapat lebih mudah diwujudkan.

Selain aspek legislasi dan anggaran, kewenangan DPD dalam pengawasan juga perlu diperkuat. Saat ini, hasil pengawasan DPD tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Jika DPD diberikan wewenang untuk melakukan pemanggilan pejabat pemerintah dalam rangka pengawasan kebijakan daerah, maka mekanisme checks and balances akan lebih efektif. Selain itu, hasil pengawasan DPD seharusnya memiliki konsekuensi hukum yang dapat memaksa DPR dan pemerintah untuk menindaklanjuti rekomendasi DPD.

Ketidakefektifan DPD dalam sistem legislatif Indonesia juga berakar pada desain konstitusional yang memberikan kewenangan legislatif secara eksklusif kepada DPR. Amandemen UUD 1945 yang membentuk DPD pada awalnya diharapkan dapat memperkuat representasi daerah dalam kebijakan nasional. Namun, dalam praktiknya, pembagian kewenangan yang tidak seimbang justru menjadikan DPD sebagai lembaga yang kurang berdaya dalam proses legislasi.

Dengan adanya reformasi konstitusional yang memperkuat peran DPD, sistem parlemen bikameral di Indonesia dapat lebih seimbang. Langkah-langkah seperti pemberian hak veto, peningkatan peran dalam anggaran, serta penguatan fungsi pengawasan dapat menjadikan DPD sebagai lembaga yang benar-benar berfungsi dalam mewakili kepentingan daerah. Tanpa reformasi ini, DPD akan tetap menjadi lembaga perwakilan yang hanya bersifat simbolis tanpa memiliki pengaruh nyata dalam kebijakan nasional.

Sehingga, sistem parlemen bikameral di Indonesia masih mengalami ketimpangan yang signifikan antara DPR dan DPD. Kewenangan DPD yang terbatas dalam legislasi, anggaran, dan pengawasan menyebabkan fungsi checks and balances tidak berjalan efektif. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kewenangan DPD agar dapat berperan lebih maksimal dalam memastikan bahwa kepentingan daerah benar-benar terakomodasi dalam kebijakan nasional. Reformasi ini harus dilakukan melalui perubahan konstitusi serta revisi undang-undang yang mengatur peran dan fungsi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

**Politik Hukum Fungsi Legislasi Dpd Sesuai Dengan Ketentuan Konstitusi Dan Peraturan Perundang-Undangan.**

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.

Pada tahun 2012, DPD mengajukan uji materi terhadap UU MD3 dan UU P3 ke Mahkamah Konstitusi untuk menegaskan konstitusionalitas kewenangannya. Upaya ini dilakukan sebagai respons terhadap lemahnya posisi DPD dalam sistem legislasi nasional. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 kemudian menjadi tonggak penting dalam penguatan fungsi legislasi DPD, dengan menyatakan bahwa kewenangan DPD dalam pengajuan RUU setara dengan Presiden dan DPR, serta bahwa DPD berhak ikut serta dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Putusan MK tersebut memberikan beberapa perubahan signifikan terhadap kewenangan DPD, antara lain: DPD kini memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU yang setara dengan DPR dan Presiden, serta terlibat dalam pembahasan RUU dalam setiap tahapnya. Selain itu, dalam penyusunan Prolegnas, DPD kini sejajar dengan DPR dan Pemerintah, sehingga usulan DPD harus dipertimbangkan dalam perumusan prioritas legislasi nasional. Dengan adanya putusan ini, secara teori, DPD memiliki kedudukan lebih kuat dalam sistem parlemen bikameral di Indonesia.

Namun, dalam implementasinya, terdapat berbagai kendala yang menghambat efektivitas putusan MK ini. Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) serta Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) masih belum sepenuhnya selaras dengan putusan MK. Beberapa pasal dalam kedua undang-undang tersebut masih membatasi peran DPD. Pasal 148 UU MD3, misalnya, tidak mencantumkan DPD dalam mekanisme pembahasan RUU, bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa DPD harus dilibatkan dalam pembahasan legislasi.

Selain itu, Pasal 102 UU MD3 yang mengatur kewenangan penyusunan Prolegnas masih membatasi peran DPD. Sebelum putusan MK, DPD hanya berperan dalam memberikan masukan yang "dipertimbangkan" oleh DPR. Namun, pasca putusan MK, frasa "dengan mempertimbangkan masukan dari DPD" dalam UU MD3 dihapus, tetapi hal ini justru semakin melemahkan posisi DPD dalam sistem legislasi nasional karena tanpa mekanisme yang jelas, DPD masih berada dalam posisi subordinat terhadap DPR.

Dalam praktiknya, meskipun DPD kini memiliki hak untuk mengajukan RUU, implementasi putusan MK masih menghadapi tantangan dalam bentuk marginalisasi DPD dalam pembahasan RUU. Sebagai contoh, dalam beberapa sidang DPR, anggota DPD sering kali hanya diundang sebagai pendengar, tanpa hak untuk berpartisipasi aktif dalam perumusan dan perdebatan substansi legislasi. Bahkan dalam beberapa kesempatan, anggota DPD hanya "diminta duduk di balkon" saat pembahasan undang-undang, tanpa diberikan kesempatan untuk menyampaikan pendapat secara langsung dalam forum legislatif.



Dalam konteks teori hukum, Mahfud MD menjelaskan bahwa politik hukum sangat dipengaruhi oleh faktor kekuasaan yang ada dalam sistem pemerintahan. Dalam sistem parlemen bikameral, semestinya terjadi checks and balances antara DPR dan DPD. Namun, dengan dominasi DPR dalam legislasi, checks and balances tidak berjalan efektif, sehingga DPD masih belum memiliki peran yang signifikan dalam perumusan kebijakan hukum yang berdampak pada daerah.

Selain faktor yuridis, politik kekuasaan dalam DPR dan Pemerintah juga menjadi penghambat utama bagi DPD untuk mengambil peran lebih besar dalam legislasi. Dalam pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)—yang merupakan inti dari proses pembentukan undang-undang—DPD hanya diberikan ruang untuk memberikan usulan, tetapi tetap tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi substansi yang dibahas oleh DPR dan Pemerintah. Dinamika ini menunjukkan bahwa meskipun secara konstitusi DPD memiliki peran legislasi, dalam praktiknya peran tersebut masih sangat terbatas.

Faktor kelembagaan juga turut menjadi kendala dalam efektivitas legislasi DPD. DPD tidak memiliki alat kelengkapan yang setara dengan DPR dalam mendukung fungsi legislasi, baik dari segi organisasi, kapasitas anggota, maupun struktur kelembagaannya. DPD tidak memiliki komisi yang secara khusus menangani RUU tertentu sebagaimana yang ada dalam DPR. Akibatnya, DPD sering kali tidak mampu mengembangkan naskah akademik atau kajian hukum yang komprehensif untuk mendukung usulan legislasi yang diajukannya, sehingga sering kali usulan DPD kurang mendapat perhatian dalam pembahasan legislasi nasional.

Dari sisi implementasi, ketergantungan Mahkamah Konstitusi pada organ kekuasaan lain dalam melaksanakan putusan juga menjadi kendala utama. Meskipun MK telah menetapkan bahwa DPD harus dilibatkan dalam seluruh proses legislasi, keberhasilan implementasi putusan ini bergantung pada kesediaan DPR dan Presiden untuk mematuhi putusan tersebut. Namun, karena tidak ada mekanisme sanksi yang mengikat, sering kali putusan ini tidak dijalankan secara optimal oleh lembaga legislatif yang lebih dominan, yaitu DPR.

Dengan melihat berbagai hambatan tersebut, diperlukan reformasi hukum untuk memperkuat fungsi legislasi DPD. Salah satu langkah strategis yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan revisi terhadap UU MD3 dan UU P3 agar lebih sesuai dengan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012. Selain itu, perlu ada mekanisme yang lebih mengikat untuk memastikan bahwa DPR dan Pemerintah benar-benar melibatkan DPD dalam setiap tahap legislasi.

Kesimpulannya, Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 telah memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi peran legislasi DPD, tetapi implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan. Faktor-faktor seperti ketidaksesuaian peraturan perundang-undangan, politik kekuasaan dalam DPR dan Pemerintah, serta kelemahan kelembagaan DPD masih menjadi hambatan utama dalam memperkuat peran DPD dalam sistem legislasi nasional. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah konkret dalam bentuk reformasi hukum dan kebijakan yang lebih mendukung peran DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memiliki pengaruh nyata dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## KESIMPULAN

Pengaturan tentang fungsi legislasi DPD dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan peran strategis lembaga ini dalam proses pembentukan undang-undang di

Indonesia. Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945, UU MD3, dan UU P3, DPD memiliki kewenangan dalam mengajukan dan memberikan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta isu-isu ekonomi dan sumber daya alam lainnya. Dalam UUD NRI 1945, Pasal 22C dan 22D memberikan landasan hukum yang mengatur keberadaan dan kewenangan DPD, termasuk hak untuk mengajukan RUU dan memberikan pertimbangan atas RUU terkait kepentingan daerah. Hal ini mengukuhkan DPD sebagai lembaga yang berfungsi memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat nasional, dengan tujuan untuk menjaga keseimbangan antara pusat dan daerah. Akan tetapi, melalui UU MD3, khususnya Pasal 122 berperan melemahkan fungsi legislasi DPD dengan mengatur tugas dan wewenang DPR tanpa memberikan porsi yang memadai bagi DPD dalam proses legislatif.

Politik hukum fungsi legislasi DPD sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan telah memberikan perubahan signifikan terhadap peran dan kedudukan DPD dalam proses legislasi di Indonesia. Sebelumnya, DPD memiliki kewenangan terbatas dalam proses legislasi RUU, namun setelah putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012, DPD diakui memiliki kedudukan setara dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan dan membahas RUU, terutama yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dalam hal pengajuan RUU, DPD kini dapat mengusulkan RUU yang berhubungan dengan tugas dan kewenangannya, baik di dalam maupun di luar Prolegnas. Pembahasan RUU juga harus melibatkan DPD sejak tahap awal hingga tahap persetujuan di rapat paripurna DPR. Dengan demikian, DPD memiliki hak untuk memberikan penjelasan dan pandangan terhadap RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, maupun DPD itu sendiri. Putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012 menciptakan mekanisme legislasi baru yang melibatkan tiga lembaga negara: DPR, Presiden, dan DPD, dalam proses penyusunan dan pembahasan RUU, memastikan bahwa kepentingan daerah diperhatikan dalam kebijakan nasional. DPD, dengan kewenangan yang lebih luas ini, berperan penting dalam memastikan bahwa kebijakan legislatif yang dihasilkan lebih adil dan merata bagi seluruh wilayah di Indonesia.

## PENGAKUAN/ACKNOWLEDGEMENTS

Terima kasih yang tiada terbilang untuk dosen pembimbing, semua dosen pemangku mata kuliah dan para staf Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Jayabaya serta semua pihak yang telah membantu penyusunan jurnal kenotariatan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- [1] Ateng Syarifudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia, Edisi, IV, Vol 5, No 1, Tahun 2020.
- [2] Rahma, Ida. "Partisipasi publik dan keterbukaan informasi dalam penyusunan kebijakan." Jurnal Hukum Samudra Keadilan Vol 14, No 1, 2019.
- [3] Tinambunan, Hezron Sabar Rotua, dan Bagus Oktafian Abrianto. "Persoalan Dilematis Lembaga Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal) Vol 10, No 1, 2021, hlm.
- [4] Wuryandanu, Hadi, dan Zaenal Arifin. "Wewenang Dewan Perwakilan Daerah dalam Memperkuat Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik

- Indonesia Tahun 1945." Hukum dan Demokrasi (HD), Vol. 24, No. 4, 2024.
- [5] Siahaan, Maruarar. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (edisi kedua). Sinar Grafika, Jakarta, 2022.
- [6] Aulia, Dian. "Penguatan Demokrasi: Partai Politik Dan (Sistem) Pemilu Sebagai Pilar Demokrasi." Masyarakat Indonesia Vol. 42, No. 1, 2016.
- [7] Manan, Bagir, Indra Perwira, and Mei Susanto. "Prospek Relasi Dewan Perwakilan Daerah Dengan Partai Politik." Jurnal Hukum Ius Quia Iustum Vol 28, No 2, 2021.
- [8] Mochtar, Zainal Arifin. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang. Buku Mojok, Yogyakarta, 2022.
- [9] Fikri, Muhammad Dzulfikar. "Menilik Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Barat dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta." Jurnal Konstitusi & Demokrasi Vol. 2, No. 2, 2022.
- [10] Robert L. Madex, The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts. Congressional Quarterly Inc. Washington. 1996
- [11] Putuhena, M. Ilham F. "Politik Hukum Perundang-Undangan dalam upaya meningkatkan kualitas produk legislasi." Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional Vol. 1, No. 3, 2012
- [12] Ridwan Syaidi Tarigan. Reformasi Hukum Tata Negara: Menuju Keadilan dan Keseimbangan. Ruang Berkarya, Banjar, 2024
- [13] Ahmad Muladi, Politik Hukum, Akademi Permata, Padang, 2014.
- [14] Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.
- [15] Priscila Yunita Erwanto, "Teori Politik Hukum Dalam Pemerintahan Indonesia", Court Review: Jurnal Penelitian Hukum, Vol. 2, No. 6, 2022.
- [16] Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar), Liberty, Yogyakarta, 2006.
- [17] Ni'matul Huda, Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional. Sinar Grafika, Jakarta, 2024.
- [18] Subardjo, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- [19] Yani, Ahmad. "Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945." Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol 12, No 2, 2018.
- [20] Anggyamurni, Virna Septia, Yusya Rugaya Salsabilah, and Ewaldo Duta Salsa. "Konstitusi dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia." Al-Qanun: Jurnal Pemikiran Dan Pembaharuan Hukum Islam Vol 23, No 2, 2020.
- [21] Sirojul Munir, Hukum Pemerintah Daerah di Indonesia, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- [22] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- [23] Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Tata Tertib
- [24] Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- 
- [25] Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah