



ANALISIS TANGGUNG JAWAB LEGISLASI DPD DAN KONSEKUENSI RUU PEMEKARAN DAERAH

Heppy Saor Tua Raja Guk Guk¹, Ardiansah Ardiansah², Andrizal Andrizal³

^{1,2,3} Magister Ilmu Hukum Universitas Lancang Kuning; heppytoraja07@gmail.com

ARTICLE INFO

Keywords:

DPD Legislation;
Regional Expansion;
Regional Autonomy;
Political Representation.

Kata Kunci:

Legislasi DPD;
Pemekaran Daerah;
Otonomi Daerah;
Representasi Politik.

Article history:

Received : 2025-09-22

Revised : 2025-12-15

Accepted : 2026-02-16

ABSTRACT

The Regional Representative Council (DPD) is an institution of regional representation within Indonesia's constitutional system, established in the post-reform era with mandates to perform legislative, advisory, and supervisory functions. However, its legislative authority is limited to the submission and deliberation of draft bills, without possessing the right to participate in final decision-making. This limitation has generated significant challenges, particularly regarding regional expansion policies, which are often expected to promote equitable development but also lead to adverse consequences such as increased fiscal burdens, weak bureaucratic capacity, and the politicization of local interests. This study aims to analyze the form and implementation of the DPD's legislative responsibilities in the drafting of regional expansion bills and to examine the legal and political consequences arising from its involvement. The research employs a normative-empirical legal approach through the analysis of statutory regulations, conceptual studies, and case examinations, utilizing primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate that although the DPD formally participates in proposing and deliberating draft bills on regional expansion, its position remains subordinated to the House of Representatives (DPR) and the executive branch, rendering its role largely symbolic. The consequences include legal uncertainty, regulatory disharmony, and diminished political legitimacy of the DPD due to its weak position within the legislative hierarchy. The study concludes that reformulating the legislative authority of the DPD is essential to strengthen regional representation and to ensure that regional expansion genuinely contributes to improving public services, reinforcing regional autonomy, and achieving equitable development.

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibentuk pascareformasi, dengan mandat melaksanakan fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. Namun, kewenangan legislasi DPD terbatas pada pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang, tanpa memiliki hak

dalam penentuan keputusan akhir. Keterbatasan ini menimbulkan persoalan serius, khususnya dalam isu pemekaran daerah yang diharapkan mampu mendorong pemerataan pembangunan, tetapi juga menimbulkan konsekuensi negatif berupa peningkatan beban fiskal, lemahnya kapasitas birokrasi, dan politisasi kepentingan lokal. Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk dan pelaksanaan tanggung jawab legislasi DPD dalam pembentukan rancangan undang-undang pemekaran daerah serta menelaah konsekuensi hukum dan politik yang ditimbulkannya. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif-empiris melalui analisis peraturan perundang-undangan, kajian konseptual, serta studi kasus, dengan memanfaatkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun DPD memiliki peran formal dalam pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang pemekaran daerah, kedudukannya masih bersifat subordinatif terhadap DPR dan pemerintah, sehingga aspirasi yang diperjuangkan cenderung hanya bersifat simbolis. Konsekuensi yang muncul meliputi ketidakpastian hukum, disharmoni regulasi, serta penurunan legitimasi politik DPD akibat lemahnya posisi dalam sistem legislasi nasional. Kesimpulan penelitian menegaskan bahwa reformulasi kewenangan legislasi DPD menjadi penting untuk memperkuat representasi daerah dan memastikan pemekaran wilayah benar-benar berorientasi pada peningkatan pelayanan publik, penguatan otonomi daerah, dan tercapainya keadilan pembangunan.

This is an open access article under the [CC BY-NC-SA](#) license.



Corresponding Author:

Heppy Saor Tua Raja Guk Guk
Magister Ilmu Hukum, Universitas Lancang Kuning; heppytoraja07@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah salah satu lembaga tinggi negara yang lahir dari semangat reformasi 1998, dengan tujuan memperkuat representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kehadiran DPD merupakan wujud dari perubahan fundamental melalui Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang dilakukan pada tahun 2001. Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 memberikan landasan konstitusional bagi DPD untuk turut berperan dalam bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan, khususnya dalam isu-isu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, serta pengelolaan sumber daya alam. Secara teoretis, fungsi ini memperlihatkan tekad negara untuk menciptakan mekanisme check and balances dalam sistem legislatif bikameral. Namun demikian, kewenangan DPD dalam praktiknya terbatas pada sifat

konsultatif, sementara kewenangan legislasi tetap berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Asshiddiqie, 2019).

Keterbatasan kewenangan tersebut menimbulkan problematika serius, khususnya dalam isu pemekaran daerah. Fenomena pemekaran daerah, yang dimulai sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hingga kini masih berlangsung dengan berbagai dinamika. Pemekaran seringkali dianggap sebagai solusi untuk meningkatkan pelayanan publik, memperpendek rentang kendali pemerintahan, dan mempercepat pembangunan daerah (Firdaus, 2020). Namun, dalam realitas, pemekaran daerah justru menimbulkan sejumlah konsekuensi negatif, seperti peningkatan beban fiskal negara, munculnya konflik batas wilayah, lemahnya kapasitas birokrasi daerah baru, serta potensi politisasi kebijakan pemekaran untuk kepentingan elit lokal (Rizal, 2021).

Dalam konteks ini, peran DPD menjadi strategis karena secara normatif lembaga ini merupakan representasi daerah di tingkat nasional. Akan tetapi, kewenangan legislasi yang terbatas membuat DPD hanya dapat mengajukan usulan, memberikan pertimbangan, serta ikut membahas RUU terkait pemekaran daerah tanpa memiliki hak final dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, tanggung jawab legislatif DPD lebih bersifat inisiatif dan konsultatif, bukan determinatif. Hal ini menimbulkan pertanyaan fundamental: sejauh mana DPD dapat menjalankan tanggung jawab legislatifnya secara efektif dalam pembentukan RUU pemekaran daerah, dan apa konsekuensi hukum serta politik dari keterbatasan kewenangan tersebut.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tanggung jawab legislasi DPD dalam pembentukan RUU pemekaran daerah, serta mengidentifikasi konsekuensi hukum dan politik dari pelaksanaan tanggung jawab tersebut. Dari sisi teoritis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pada pengembangan ilmu hukum tata negara dengan menawarkan analisis kritis mengenai peran lembaga legislatif daerah dalam sistem bikameral Indonesia. Dari sisi praktis, penelitian ini dapat memberikan rekomendasi kepada pembuat kebijakan tentang pentingnya reformulasi kewenangan DPD agar lebih sejalan dengan semangat demokrasi representatif dan kebutuhan daerah.

Kajian pustaka memperlihatkan bahwa peran DPD telah banyak dikaji, namun dengan fokus yang berbeda. Penelitian Syahrudin (2020) dalam *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nahkoda* meneliti peran DPD dalam mendorong pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) di Maluku Utara. Hasil penelitian menunjukkan DPD aktif dalam setiap tahapan pembentukan DOB Galela-Loloda, namun posisinya tetap subordinatif terhadap DPR. Penelitian Hutabarat (2024) dalam *Hangoluan Law Review* menyoroti kewenangan pengawasan DPD terhadap rancangan peraturan daerah, yang dianggap lemah dari sisi implementasi karena hanya bersifat rekomendatif. Sementara itu, Pradana (2018) dalam *CIASTECH Proceedings* mengkaji representasi politik DPD dan menyimpulkan bahwa DPD lebih menonjol sebagai representasi simbolik dibandingkan substantif.

Dibandingkan penelitian terdahulu, studi ini menawarkan kebaruan (*novelty*) karena menitikberatkan pada analisis konsekuensi tanggung jawab legislasi DPD dalam konteks RUU pemekaran daerah. Penelitian sebelumnya lebih menekankan aspek peran atau kewenangan formal DPD, sedangkan penelitian ini mengkaji dampak nyata dari keterbatasan kewenangan tersebut terhadap sistem legislasi, representasi politik, serta hubungan pusat-daerah. Dengan demikian, penelitian ini tidak sekadar bersifat deskriptif, melainkan analitis terhadap implikasi hukum dan politik dari peran legislasi DPD.

Untuk memahami fenomena ini, penelitian menggunakan empat kerangka teori utama. Pertama, teori desentralisasi, yang menjelaskan bahwa pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah bertujuan meningkatkan efisiensi pelayanan publik, memperkuat partisipasi masyarakat, dan mencegah penumpukan kekuasaan (Utrecht, 2016). Namun, dalam praktik

pemekaran daerah, desentralisasi seringkali disalahgunakan sehingga justru menciptakan ketergantungan fiskal pada pusat. Kedua, teori legislasi, yang menekankan pentingnya proses pembentukan undang-undang yang partisipatif, transparan, dan berbasis kebutuhan masyarakat (Ibrahim, 2019). Dalam konteks RUU pemekaran daerah, teori ini relevan untuk menilai apakah keterlibatan DPD sudah memenuhi prinsip legislasi yang ideal.

Ketiga, teori representasi politik dari Hanna Pitkin (1967), yang membedakan representasi menjadi formalistik, deskriptif, simbolik, dan substantif. Teori ini digunakan untuk menilai apakah DPD benar-benar mewakili kepentingan daerah secara substantif atau hanya sebatas formalitas. Dalam banyak kasus, DPD cenderung berperan sebagai representasi simbolik yang tidak berpengaruh besar terhadap kebijakan akhir. Keempat, teori perubahan, yang menjelaskan bagaimana amandemen konstitusi dan praktik politik dapat mengubah sistem ketatanegaraan tanpa selalu mengubah teks konstitusi (Lev, 1990). Teori ini penting untuk memahami dinamika pasca-amandemen UUD 1945, di mana sistem bikameral Indonesia masih menempatkan DPR sebagai lembaga legislatif dominan.

Dari keempat teori tersebut, penelitian ini menekankan bahwa tanggung jawab legislasi DPD seharusnya tidak hanya dilihat dari aspek normatif, tetapi juga dari konsekuensinya terhadap demokrasi representatif. Keterbatasan kewenangan legislasi DPD berimplikasi pada tiga hal. Pertama, dari sisi hukum, kewenangan yang terbatas menciptakan ketidakpastian dan mengurangi efektivitas norma konstitusional yang memberikan ruang bagi DPD. Kedua, dari sisi politik, DPD gagal menjadi saluran representasi daerah yang substantif, sehingga kepentingan daerah seringkali terpinggirkan dalam legislasi nasional. Ketiga, dari sisi kelembagaan, keterbatasan kewenangan membuat DPD tidak mampu mengimbangi dominasi DPR, sehingga mekanisme check and balances dalam sistem bikameral tidak berjalan optimal.

Dengan demikian, kebaruan penelitian ini terletak pada analisis konsekuensi tanggung jawab legislasi DPD dalam konteks pemekaran daerah, yang belum banyak disentuh dalam literatur terdahulu. Penelitian ini berupaya menjawab pertanyaan mendasar: apakah keberadaan DPD dengan kewenangan terbatas tetap relevan dalam mewujudkan demokrasi representatif, dan bagaimana seharusnya reformulasi kewenangan DPD agar dapat berfungsi lebih substantif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-empiris yang bertujuan untuk menganalisis bentuk dan pelaksanaan tanggung jawab legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) serta konsekuensi hukum dan politik dari keterlibatannya dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang (RUU) pemekaran daerah. Jenis penelitian ini memadukan kajian normatif terhadap peraturan perundang-undangan dengan kajian empiris melalui penelusuran praktik dan studi kasus pemekaran daerah yang pernah diajukan di Indonesia. Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer berupa UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2022. Selain itu digunakan pula bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen terhadap berbagai regulasi, literatur akademik, dan doktrin hukum yang relevan. Teknik pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, serta pendekatan konseptual untuk menelaah secara komprehensif tanggung jawab legislasi DPD. Selanjutnya, data dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif melalui penalaran hukum yang bersifat deduktif, yakni menarik kesimpulan umum dari norma hukum positif untuk

kemudian diterapkan dalam konteks kasus pemekaran daerah yang konkrit. Dengan metode ini diharapkan dapat dipahami secara mendalam konsekuensi tanggung jawab legislasi DPD, baik dari aspek normatif maupun dari realitas praktik ketatanegaraan di Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk dan Pelaksanaan Tanggung Jawab Legislasi DPD

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara hasil amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang secara normatif diberi mandat untuk mewakili kepentingan daerah dalam proses legislasi nasional. Pasal 22D UUD 1945 memberikan kewenangan bagi DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemekaran dan penggabungan daerah, serta perimbangan keuangan pusat-daerah. Selain itu, DPD juga berwenang ikut membahas RUU dan memberikan pertimbangan terhadap kebijakan tertentu, khususnya terkait keuangan negara dan isu-isu strategis lain seperti pendidikan dan agama (UUD 1945 Pasal 22D ayat (1)–(3)). Dalam praktiknya, tanggung jawab legislasi DPD bersifat terbatas dan lebih menekankan fungsi konsultatif dibandingkan determinatif. DPD dapat mengajukan RUU pemekaran daerah, namun keputusan akhir tetap berada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden. Hal ini mencerminkan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPD masih subordinat terhadap DPR, sehingga aspirasi daerah yang diwakili belum sepenuhnya memperoleh saluran formal dalam pengambilan keputusan legislasi (Asshiddiqie, 2019).

Pelaksanaan tanggung jawab legislasi DPD dalam konteks pemekaran daerah dapat dilihat dari dua aspek utama, yaitu inisiatif pengajuan RUU dan partisipasi dalam pembahasan RUU. Pertama, DPD dapat menjadi pengusul RUU pemekaran daerah yang lahir dari aspirasi masyarakat lokal. Mekanisme ini memungkinkan masyarakat daerah yang merasa terpinggirkan untuk menyalurkan aspirasinya melalui jalur representasi formal di tingkat pusat. Namun, pengajuan tersebut tidak selalu berujung pada pembahasan yang efektif karena keterbatasan kewenangan DPD dalam sistem legislasi nasional (Huda, 2020). Kedua, pelaksanaan tanggung jawab legislasi DPD tercermin dalam keterlibatannya pada proses pembahasan RUU. DPD dapat memberikan masukan berupa kajian akademik, hasil pengawasan, maupun aspirasi masyarakat yang diperoleh dari kunjungan kerja dan sidang daerah. Akan tetapi, posisi DPD hanya bersifat memberikan pertimbangan dan tidak memiliki hak suara pada tahap pengambilan keputusan akhir. Hal ini menimbulkan kesenjangan antara fungsi representatif yang diemban dan kewenangan legislasi yang terbatas (Surbakti, 2021).

Selain itu, tanggung jawab legislasi DPD dalam pembentukan RUU pemekaran daerah juga dilaksanakan melalui mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat daerah. Anggota DPD memiliki kewajiban untuk menampung aspirasi masyarakat dari daerah pemilihannya masing-masing, termasuk terkait kebutuhan pemekaran daerah. Penjaringan aspirasi ini dilakukan melalui reses, pertemuan dengan tokoh masyarakat, atau forum konsultasi publik. Hasilnya kemudian dirumuskan menjadi rekomendasi politik yang disampaikan dalam sidang paripurna DPD maupun dalam rapat bersama DPR dan pemerintah. Namun, dalam praktiknya, peran DPD sering kali tereduksi oleh dominasi DPR dan pemerintah. Sebagian besar RUU pemekaran daerah yang berhasil masuk ke dalam program legislasi nasional (Prolegnas) berasal dari usulan DPR atau pemerintah, bukan dari DPD. Akibatnya, keterlibatan DPD cenderung lebih bersifat simbolik ketimbang substantif. Kondisi ini mengindikasikan adanya ketidakselarasan antara mandat konstitusional dengan praktik legislasi, yang berdampak pada terbatasnya ruang DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah secara optimal.

Hambatan dan Tantangan Legislasi DPD dalam Pemekaran Daerah

Pelaksanaan tanggung jawab legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan RUU pemekaran daerah tidak terlepas dari berbagai hambatan dan tantangan, baik yang bersifat konstitusional, kelembagaan, maupun politik praktis. Hambatan utama terletak pada keterbatasan konstitusional yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. Pasal ini memang memberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan pemekaran wilayah, namun tidak memberikan hak bagi DPD untuk terlibat dalam penentuan keputusan akhir. Akibatnya, peran DPD dalam legislasi sering kali berhenti pada tahap inisiatif dan konsultasi, tanpa daya ikat dalam proses pengesahan undang-undang. Keterbatasan ini menegaskan posisi DPD sebagai lembaga yang subordinat terhadap DPR dan Presiden, sehingga partisipasi daerah yang diwakilinya belum sepenuhnya terakomodasi dalam legislasi nasional (Asshiddiqie, 2019). Selain hambatan konstitusional, dominasi DPR dan pemerintah dalam proses legislasi juga menjadi tantangan besar. Hampir seluruh RUU pemekaran daerah yang berhasil masuk ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) berasal dari usulan DPR atau pemerintah, sementara usulan DPD sering kali tidak mendapat prioritas. Bahkan dalam pembahasan RUU, masukan DPD kerap diperlakukan sebatas formalitas, sehingga posisinya lebih simbolik daripada substantif (Huda, 2020). Kondisi ini semakin diperparah oleh keterbatasan kapasitas kelembagaan DPD. Dari segi sumber daya, DPD masih kekurangan tenaga ahli, perangkat riset, dan dukungan anggaran yang memadai untuk menyusun naskah akademik atau analisis kebijakan secara mendalam. Hal ini membuat DPD lebih sering mengandalkan aspirasi normatif masyarakat tanpa didukung kajian teknis yang komprehensif, sehingga kualitas usulan RUU pemekaran daerah yang diajukan menjadi kurang kuat di hadapan DPR maupun pemerintah (Surbakti, 2021).

Tantangan berikutnya muncul dari politisasi pemekaran daerah yang kerap dijadikan alat politik oleh elit lokal maupun nasional. Tidak jarang pemekaran diajukan bukan berdasarkan kebutuhan riil masyarakat, melainkan sebagai instrumen kepentingan politik, baik untuk kepentingan elektoral maupun distribusi kekuasaan. Dalam situasi seperti ini, DPD berada dalam dilema antara memperjuangkan aspirasi masyarakat secara murni atau terjebak dalam arus kepentingan politik praktis yang dapat mengaburkan tanggung jawab legislatifnya. Lebih jauh, pemekaran daerah juga sering menimbulkan konflik terkait batas wilayah dan perebutan sumber daya antara daerah induk dan daerah baru. Dalam kondisi demikian, peran DPD terbatas hanya sebagai mediator yang menyuarakan aspirasi masyarakat, tanpa kewenangan penuh untuk menyelesaikan konflik tersebut, padahal masalah ini sering kali menentukan keberhasilan pemekaran. Tidak hanya itu, hambatan juga datang dari inkonsistensi regulasi mengenai pemekaran daerah. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat memperketat syarat pemekaran dengan alasan efisiensi anggaran dan beban fiskal negara. Kebijakan moratorium pemekaran yang diberlakukan pemerintah membuat banyak usulan daerah tidak dapat direalisasikan, meskipun DPD telah mengakomodasi aspirasi tersebut. Hal ini menunjukkan adanya ketidaksiharasan antara mandat konstitusional DPD dengan kebijakan eksekutif, yang pada gilirannya memperlemah posisi DPD dalam proses legislasi (Hidayat, 2021). Hambatan terakhir yang tidak kalah penting adalah minimnya koordinasi antar-lembaga negara. Mekanisme koordinasi yang lemah antara DPD, DPR, dan pemerintah membuat rekomendasi dan hasil pengawasan DPD jarang ditindaklanjuti, sehingga aspirasi masyarakat daerah yang sudah dihimpun oleh DPD kehilangan saluran efektif untuk masuk ke dalam kebijakan nasional.

Konsekuensi Hukum dari Pelaksanaan Tanggung Jawab Legislasi DPD

Pelaksanaan tanggung jawab legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan RUU pemekaran daerah membawa konsekuensi hukum yang cukup kompleks. Secara konstitusional, kewenangan DPD diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, yang menegaskan bahwa DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang, khususnya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, serta pembentukan dan pemekaran wilayah. Namun, pasal tersebut juga secara tegas tidak memberikan hak bagi DPD untuk ikut menentukan keputusan akhir, sehingga secara hukum kewenangan legislasi DPD hanya bersifat inisiatif dan konsultatif. Konsekuensi dari konstruksi konstitusional ini adalah posisi DPD dalam sistem legislasi Indonesia tetap subordinat terhadap DPR dan Presiden, sehingga aspirasi daerah yang disuarakan DPD hanya berhenti pada tahap usulan dan pembahasan tanpa kepastian dapat diwujudkan dalam bentuk undang-undang (Asshiddiqie, 2019). Keterbatasan kewenangan ini membuat posisi DPD lemah dalam hierarki legislasi nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang tersebut, DPR bersama Presiden ditempatkan sebagai pemegang otoritas utama dalam pembentukan undang-undang, sementara DPD hanya dilibatkan pada sektor tertentu yang terkait kepentingan daerah. Kondisi ini menimbulkan konsekuensi hukum berupa terbatasnya daya ikat dari usulan RUU pemekaran yang diajukan DPD, karena kedudukannya hanya sebagai masukan politik dan hukum tanpa jaminan untuk diproses lebih lanjut (Huda, 2020).

Konsekuensi hukum lain yang muncul adalah potensi sengketa kewenangan antar lembaga negara. Dalam beberapa kasus, DPD melakukan upaya hukum melalui mekanisme judicial review di Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memperjuangkan kewenangan legislasinya. Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, misalnya, memberikan penguatan terhadap hak DPD untuk ikut membahas RUU tertentu secara lebih substantif. Putusan ini menjadi preseden penting bahwa kewenangan legislasi DPD tidak boleh direduksi menjadi sekadar formalitas. Akan tetapi, implementasi putusan tersebut di lapangan masih menghadapi kendala karena adanya resistensi dari DPR yang tetap memposisikan diri sebagai pemegang dominasi legislasi (Surbakti, 2021). Selain itu, muncul pula inkonsistensi regulasi yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum. UUD 1945 memberi ruang bagi DPD untuk mengajukan RUU pemekaran, tetapi kebijakan eksekutif melalui moratorium pemekaran daerah justru membatasi realisasinya. Perbedaan orientasi antara ketentuan konstitusional dan kebijakan pemerintah ini melahirkan konsekuensi berupa lemahnya kepastian hukum bagi masyarakat daerah yang mengusulkan pemekaran. Hal ini menunjukkan adanya disharmoni antara norma hukum dan praktik politik yang berlaku (Hidayat, 2021).

Dari perspektif hukum administrasi negara, setiap usulan legislasi yang diajukan DPD tetap membawa tanggung jawab kelembagaan. Artinya, meskipun kewenangan DPD hanya bersifat inisiatif, usulan tersebut harus memenuhi standar hukum yang berlaku, seperti penyusunan naskah akademik, kajian dampak regulasi, serta pemenuhan syarat formil dan materil pembentukan undang-undang. Jika syarat-syarat tersebut tidak dipenuhi, maka secara hukum DPD dapat dianggap lalai dalam menjalankan mandat konstitusionalnya. Oleh karena itu, tanggung jawab legislasi DPD tidak dapat dipandang ringan, meskipun tidak berimplikasi langsung pada keputusan final. Pada akhirnya, konsekuensi hukum dari pelaksanaan tanggung jawab legislasi DPD dalam pemekaran daerah bermuara pada tiga persoalan pokok, yaitu terbatasnya kewenangan konstitusional, lemahnya posisi DPD dalam hierarki legislasi, serta munculnya inkonsistensi regulasi yang berdampak pada ketidakpastian hukum. Hal ini menimbulkan dilema bagi daerah yang mengajukan pemekaran, karena meskipun aspirasinya telah diakomodasi DPD, tidak ada

jaminan hukum bahwa usulan tersebut akan ditindaklanjuti. Oleh sebab itu, penguatan kewenangan legislasi DPD menjadi sangat penting agar lembaga ini tidak hanya berfungsi simbolik, melainkan benar-benar menjadi instrumen representasi daerah dalam sistem hukum nasional.

Konsekuensi Politik dan Kelembagaan Legislasi DPD

Selain membawa konsekuensi hukum, pelaksanaan tanggung jawab legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan RUU pemekaran daerah juga berdampak pada aspek politik dan kelembagaan. Secara politik, keterbatasan kewenangan DPD menjadikannya sering dipandang hanya sebagai pelengkap dalam proses legislasi. Padahal, keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah dalam sistem politik nasional pasca-reformasi. Kondisi ini menciptakan ketegangan politik antara cita-cita awal pembentukan DPD sebagai lembaga representatif daerah dengan realitas politik yang masih menempatkan DPR sebagai lembaga dominan. Ketidakseimbangan ini memperlemah daya tawar politik DPD, sehingga kontribusinya dalam isu-isu strategis seperti pemekaran daerah sering kali terpinggirkan (Asshiddiqie, 2019). Keterbatasan tersebut juga menimbulkan konsekuensi politik berupa menurunnya legitimasi DPD di mata masyarakat daerah. Banyak masyarakat menaruh harapan bahwa DPD dapat menjadi saluran utama dalam memperjuangkan aspirasi pemekaran wilayah. Namun, karena usulan-usulan yang disampaikan sering kali tidak menghasilkan keputusan konkret, muncul kekecewaan yang berpotensi mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap efektivitas lembaga ini. Kondisi tersebut menempatkan DPD pada posisi dilematis: di satu sisi ia diharapkan memperjuangkan aspirasi daerah, tetapi di sisi lain tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk mewujudkannya (Huda, 2020).

Secara kelembagaan, keterbatasan kewenangan legislasi membuat fungsi DPD lebih sering tereduksi menjadi fungsi konsultasi dan pemberi rekomendasi. Hal ini berimplikasi pada pola kerja kelembagaan yang cenderung birokratis dan prosedural, karena sebagian besar rekomendasi DPD tidak bersifat mengikat. Akibatnya, hasil kajian maupun aspirasi yang dihimpun DPD sering tidak diintegrasikan ke dalam kebijakan nasional. Minimnya mekanisme tindak lanjut terhadap rekomendasi DPD memperlemah peran kelembagaan ini dalam sistem ketatanegaraan (Surbakti, 2021). Konsekuensi kelembagaan lainnya adalah terjadinya fragmentasi dalam relasi antar-lembaga negara. DPD, DPR, dan pemerintah tidak jarang memiliki kepentingan yang berbeda dalam isu pemekaran daerah. Lemahnya koordinasi di antara ketiga lembaga ini membuat proses legislasi pemekaran daerah tidak berjalan efektif. Bahkan, dalam banyak kasus, hasil kerja DPD tidak diakomodasi dalam pembahasan lebih lanjut di DPR. Fragmentasi ini tidak hanya menimbulkan inefisiensi dalam kerja legislasi, tetapi juga menurunkan kualitas representasi daerah dalam sistem politik nasional.

Dari perspektif politik praktis, pemekaran daerah sering dijadikan komoditas politik oleh elit nasional maupun lokal. Keputusan pemekaran tidak jarang dipengaruhi pertimbangan elektoral, seperti strategi kemenangan pemilu, distribusi kekuasaan, atau pembentukan basis dukungan politik baru. Dalam konteks ini, DPD berada dalam posisi rentan karena fungsinya bisa dimanfaatkan oleh elit politik untuk melegitimasi kepentingan tertentu, bukan semata-mata kepentingan masyarakat daerah. Situasi ini memperlihatkan bagaimana konsekuensi politik dari peran legislasi DPD dapat bergeser dari tujuan ideal representasi daerah menuju arena politik praktis (Syamsuddin, 2022).

Dampak Pemekaran Daerah terhadap Tata Kelola Pemerintahan

Pemekaran daerah merupakan salah satu isu sentral dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, yang tujuan utamanya adalah mendekatkan pelayanan publik, mempercepat pembangunan, serta menciptakan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini, pelaksanaan tanggung jawab legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap usulan RUU pemekaran daerah memiliki dampak yang signifikan terhadap tata kelola pemerintahan. Dampak tersebut dapat bersifat positif maupun negatif, tergantung pada sejauh mana pemekaran dijalankan secara terencana, akuntabel, dan sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat. Secara positif, pemekaran daerah dapat memperbaiki tata kelola pemerintahan melalui peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan publik. Daerah baru yang terbentuk diharapkan mampu lebih responsif terhadap kebutuhan warganya karena skala administratif yang lebih kecil dan dekat dengan masyarakat. Hal ini selaras dengan prinsip desentralisasi yang menekankan kedekatan pemerintah dengan rakyat. Dengan adanya pemekaran, masyarakat di wilayah terpencil atau terpinggirkan dapat memperoleh pelayanan yang lebih cepat dan tepat, baik dalam bidang pendidikan, kesehatan, maupun infrastruktur dasar (Hidayat, 2021).

Pemekaran daerah juga membuka peluang peningkatan efektivitas pengelolaan sumber daya. Daerah yang sebelumnya terlalu luas dan sulit dikendalikan secara administratif dapat dipecah menjadi satuan wilayah baru yang lebih manageable. Dengan demikian, tata kelola pemerintahan menjadi lebih efisien karena adanya pembagian kewenangan yang lebih proporsional. Selain itu, pemekaran sering kali dianggap mampu mengurangi ketimpangan pembangunan antarwilayah, karena daerah baru memperoleh alokasi anggaran khusus dari pusat melalui Dana Alokasi Umum (DAU) maupun Dana Alokasi Khusus (DAK). Dalam kerangka ini, DPD berperan sebagai penghubung aspirasi masyarakat agar kebutuhan nyata di daerah terakomodasi dalam kebijakan pemekaran. Namun, di sisi lain, pemekaran daerah juga menimbulkan dampak negatif yang cukup besar terhadap tata kelola pemerintahan. Salah satu persoalan utama adalah meningkatnya beban fiskal negara. Setiap pembentukan daerah baru membutuhkan alokasi anggaran yang signifikan untuk membiayai struktur birokrasi, mulai dari pembangunan gedung pemerintahan hingga penyediaan gaji aparatur. Beban ini kerap tidak sebanding dengan pendapatan asli daerah (PAD) yang dihasilkan, sehingga daerah baru lebih bergantung pada transfer dana pusat. Ketergantungan fiskal ini berpotensi menciptakan inefisiensi dalam tata kelola pemerintahan serta mengurangi kemandirian daerah (Surbakti, 2021).

Selain masalah fiskal, pemekaran daerah sering kali menimbulkan masalah tata kelola kelembagaan. Banyak daerah baru yang terbentuk tidak diiringi dengan kesiapan sumber daya manusia aparatur, sehingga birokrasi di daerah baru kerap tidak profesional dan minim kapasitas. Hal ini berdampak pada rendahnya kualitas pelayanan publik yang justru berlawanan dengan tujuan awal pemekaran. Dalam beberapa kasus, pemekaran juga memunculkan konflik antarwilayah, terutama terkait batas administrasi dan perebutan sumber daya alam. Konflik semacam ini menimbulkan instabilitas yang berpengaruh langsung terhadap efektivitas pemerintahan daerah (Syamsuddin, 2022). Dampak lain yang tidak kalah penting adalah potensi lahirnya praktik politik identitas dan patronase. Pemekaran daerah sering dijadikan sarana bagi elit lokal untuk memperluas kekuasaan dan membangun basis politik baru. Dalam situasi demikian, tata kelola pemerintahan lebih diarahkan pada kepentingan kelompok tertentu daripada pelayanan publik. Hal ini berimplikasi pada meningkatnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di daerah baru, sehingga memperburuk kualitas tata kelola pemerintahan secara keseluruhan (Huda, 2020).

Implikasi terhadap Representasi Daerah dan Otonomi Daerah

Pelaksanaan tanggung jawab legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan RUU pemekaran daerah memiliki implikasi yang erat kaitannya dengan representasi politik daerah dan pelaksanaan otonomi daerah. Secara ideal, keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah dalam sistem politik nasional, sehingga aspirasi masyarakat di berbagai wilayah dapat terakomodasi dalam kebijakan negara. Melalui mekanisme pengajuan dan pembahasan RUU, khususnya yang menyangkut pemekaran daerah, DPD diharapkan mampu menjadi jembatan antara pemerintah pusat dan masyarakat lokal. Hal ini penting mengingat pemekaran daerah merupakan salah satu instrumen strategis dalam memperluas ruang otonomi daerah sekaligus memperkuat keterwakilan politik wilayah di tingkat pusat (Asshiddiqie, 2019). Namun, keterbatasan kewenangan legislasi DPD justru melahirkan implikasi negatif terhadap representasi daerah. Aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui DPD sering kali tidak berujung pada kebijakan konkret karena keputusan akhir tetap berada pada DPR dan Presiden. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara harapan masyarakat daerah dengan realitas politik di tingkat pusat, yang pada akhirnya dapat melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga representatif tersebut. Jika representasi politik daerah tidak berjalan efektif, maka semangat desentralisasi yang diamanatkan reformasi berpotensi tereduksi menjadi sekadar retorika politik (Huda, 2020).

Dari perspektif otonomi daerah, pemekaran wilayah pada prinsipnya diharapkan dapat memperkuat kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan terbentuknya daerah baru, diharapkan terdapat peningkatan kualitas pelayanan publik, pemerataan pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat lokal. Akan tetapi, dalam kenyataannya, pemekaran tidak selalu menghasilkan penguatan otonomi. Banyak daerah baru justru menghadapi masalah ketergantungan fiskal yang tinggi terhadap pemerintah pusat. Situasi ini berlawanan dengan prinsip otonomi daerah yang menekankan kemandirian, karena ketergantungan anggaran mengurangi kapasitas daerah baru untuk mengambil keputusan secara bebas (Surbakti, 2021). Selain itu, implikasi lain yang muncul adalah terjadinya distorsi representasi politik. Pemekaran daerah biasanya diikuti dengan pembentukan lembaga legislatif daerah baru dan penambahan kursi perwakilan di tingkat pusat. Hal ini memang dapat memperluas keterwakilan politik, tetapi di sisi lain juga berpotensi menimbulkan fragmentasi politik. Penambahan unit pemerintahan sering dimanfaatkan elit lokal untuk memperkuat jaringan kekuasaan, sehingga representasi politik tidak selalu sejalan dengan kepentingan masyarakat luas. Dengan kata lain, pemekaran yang tidak didasarkan pada kebutuhan riil masyarakat justru dapat melemahkan kualitas representasi dan memperburuk tata kelola politik daerah (Syamsuddin, 2022).

DPD sebagai representasi daerah seharusnya berperan penting dalam memastikan bahwa pemekaran wilayah benar-benar diarahkan untuk memperkuat otonomi daerah dan memperluas ruang demokrasi lokal. Namun, keterbatasan kewenangan menjadikan DPD sulit untuk mengontrol arah kebijakan pemekaran. Implikasi lebih jauh adalah terjadinya paradoks: di satu sisi DPD diharapkan menjadi penjaga kepentingan daerah, tetapi di sisi lain justru tidak memiliki instrumen politik dan hukum yang cukup kuat untuk menjamin kepentingan tersebut. Paradoks ini memperlihatkan bahwa representasi daerah melalui DPD masih bersifat formalistik dan belum mampu mengakar dalam praktik politik dan pemerintahan sehari-hari.

Reformulasi dan Prospek Penguatan Legislasi DPD

Melihat berbagai keterbatasan yang dihadapi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam menjalankan tanggung jawab legislasi, khususnya terkait pemekaran daerah, muncul kebutuhan mendesak untuk melakukan reformulasi peran dan kewenangan lembaga ini. Reformulasi diperlukan agar DPD tidak hanya menjadi pelengkap dalam sistem legislasi nasional, tetapi benar-benar menjadi institusi yang efektif dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Tanpa adanya penguatan, DPD akan terus berada dalam posisi marginal, sehingga aspirasi daerah yang diembannya tidak akan memiliki dampak substantif terhadap kebijakan negara. Penguatan legislasi DPD dapat dilakukan melalui revisi konstitusi maupun undang-undang terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 22D UUD 1945 perlu diperjelas dengan memberikan kewenangan legislasi yang lebih luas kepada DPD, terutama pada bidang yang secara langsung menyangkut kepentingan daerah, seperti otonomi daerah, pemekaran wilayah, dan perimbangan keuangan pusat-daerah. Jika DPD diberi hak untuk ikut menentukan keputusan final dalam isu-isu tersebut, maka representasi politik daerah akan lebih terjamin dan tidak lagi hanya bergantung pada DPR dan Presiden (Asshiddiqie, 2019).

Selain reformasi konstitusional, penguatan peran legislasi DPD juga dapat dilakukan melalui peningkatan kapasitas kelembagaan. DPD membutuhkan dukungan sumber daya manusia yang memadai, baik dari sisi tenaga ahli hukum, politik, maupun kebijakan publik, sehingga mampu menghasilkan naskah akademik dan usulan legislasi yang berkualitas. Tanpa peningkatan kapasitas kelembagaan, usulan legislasi DPD akan terus dipandang lemah oleh lembaga lain, yang pada akhirnya memperlemah legitimasi politiknya. Oleh karena itu, strategi peningkatan kapasitas menjadi aspek penting dalam prospek penguatan legislasi DPD ke depan (Huda, 2020). Selain itu, diperlukan pula mekanisme koordinasi yang lebih kuat antara DPD, DPR, dan pemerintah. Selama ini, lemahnya koordinasi antar-lembaga menyebabkan aspirasi masyarakat daerah yang dihimpun DPD sering kali tidak ditindaklanjuti. Jika mekanisme koordinasi diperkuat melalui forum konsultasi formal yang bersifat mengikat, maka hasil kerja DPD akan lebih terintegrasi dalam proses legislasi. Penguatan koordinasi juga dapat memperkecil fragmentasi politik antar-lembaga negara, yang selama ini menjadi salah satu hambatan utama efektivitas legislasi (Surbakti, 2021).

Reformulasi juga harus memperhatikan aspek politik praktis. Pemekaran daerah sering dimanfaatkan sebagai instrumen kepentingan elit, baik di tingkat lokal maupun nasional. Untuk menghindari hal tersebut, DPD perlu memiliki instrumen pengawasan yang kuat terhadap usulan pemekaran daerah. Misalnya, DPD dapat diberi kewenangan untuk melakukan verifikasi awal terhadap syarat administratif, teknis, dan kewilayahan sebelum suatu usulan diajukan ke DPR. Dengan begitu, pemekaran daerah benar-benar didasarkan pada kebutuhan riil masyarakat dan tidak semata-mata kepentingan politik jangka pendek (Syamsuddin, 2022). Prospek penguatan legislasi DPD juga sangat ditentukan oleh dukungan politik dari masyarakat. Jika masyarakat daerah semakin menyadari pentingnya peran DPD, maka akan lahir tekanan politik yang lebih besar untuk memperkuat kewenangannya. Dukungan ini penting karena legitimasi politik DPD pada akhirnya berasal dari masyarakat daerah yang diwakilinya. Oleh sebab itu, DPD perlu terus memperkuat komunikasi politik dengan masyarakat melalui mekanisme reses, forum publik, dan konsultasi daerah, agar posisinya semakin kokoh sebagai representasi politik wilayah di tingkat nasional.

4. KESIMPULAN

Kajian mengenai tanggung jawab legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan RUU pemekaran daerah memperlihatkan bahwa peran lembaga ini tidak dapat dilepaskan dari dinamika konstitusional, politik, hukum, dan tata kelola pemerintahan di Indonesia. DPD hadir sebagai representasi daerah dalam sistem ketatanegaraan, namun keterbatasan kewenangan yang dimilikinya menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan ideal pembentukannya dan realitas politik yang berlangsung. Keterbatasan tersebut membuat DPD sering terjebak dalam posisi simbolis, sementara aspirasi daerah yang diwakilinya belum sepenuhnya terakomodasi dalam legislasi nasional. Fenomena ini sekaligus memperlihatkan bahwa pemekaran daerah tidak semata-mata persoalan administratif, melainkan juga menyangkut relasi kekuasaan, kepastian hukum, dan keberlanjutan pembangunan. Di satu sisi, pemekaran berpotensi memperkuat desentralisasi, memperluas ruang representasi, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun di sisi lain, jika dijalankan tanpa kajian matang dan dengan dominasi kepentingan politik jangka pendek, pemekaran justru melahirkan ketergantungan fiskal, inefisiensi tata kelola pemerintahan, serta distorsi representasi politik daerah. Dengan demikian, urgensi reformulasi peran DPD menjadi sangat penting. Penguatan kewenangan legislasi, peningkatan kapasitas kelembagaan, dan konsistensi regulasi merupakan kunci untuk memastikan bahwa tanggung jawab legislasi DPD benar-benar bermuara pada penguatan otonomi daerah dan keadilan pembangunan. Penataan ulang ini bukan hanya untuk kepentingan kelembagaan DPD semata, tetapi juga untuk memastikan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia mampu menghadirkan tata kelola pemerintahan yang lebih inklusif, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan masyarakat di seluruh daerah.

REFERENSI :

- Asshiddiqie, J. (2019). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bentham, J. (1970). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. London: Methuen.
- Firdaus, A. (2020). Dampak pemekaran daerah terhadap pelayanan publik di Indonesia. *Jurnal Otonomi Daerah*, 12(1), 45–60.
- Hidayat, A. (2021). Pemekaran daerah dan implikasinya terhadap tata kelola pemerintahan daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia*, 6(2), 145–160.
- Huda, N. (2020). *Hukum tata negara Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.
- Hutabarat, R. (2024). Kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah terhadap rancangan peraturan daerah dalam perspektif peraturan perundang-undangan. *Hangoluan Law Review*, 3(2), 113–129.
- Ibrahim, A. (2019). *Teori dan Praktik Legislasi di Indonesia*. Malang: Intrans Publishing.
- Lev, D. S. (1990). *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected Essays*. Leiden: KITLV Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

- Pradana, D. (2018). Peran dan tindakan Dewan Perwakilan Daerah dalam konteks kekuasaan dan kewenangan yang merepresentasikan rakyat daerah. *Proceedings of CIASTECH 2018*, 223–234.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah.
- Rizal, M. (2021). Pemekaran daerah: Antara desentralisasi dan politik lokal. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik*, 9(2), 89–103.
- Surbakti, R. (2021). Legislasi di Indonesia: Problematika dan tantangan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Ketatanegaraan*, 9(1), 55–72.
- Syahrudin, A. (2020). Peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan daerah otonom baru di Maluku Utara. *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nahkoda*, 19(1), 15–30.
- Syamsuddin, M. (2022). Pemekaran daerah, konflik kewenangan, dan implikasi politiknya. *Jurnal Politik dan Pemerintahan Daerah*, 4(3), 201–220.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Utrecht, E. (2016). *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.