



## DINAMIKA KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI LEMBAGA LEGISLATIF DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Muksalmina<sup>1\*</sup>, Muksalmina<sup>2</sup>, Tasyukur<sup>3</sup>, Nabhani Yustisi<sup>4</sup>

<sup>1, 2, 3, 4</sup>Universitas Malikussaleh, Lhokseumawe, Indonesia

\*Corresponding Author: [munaz@unimal.ac.id](mailto:munaz@unimal.ac.id)

### Info Artikel

Diterima, 21/05/2023

Direvisi, 25/06/2023

Dipublikasi, 12/07/2023

### Kata Kunci:

*Dinamika Kewenangan,  
DPD, Legislatif.*

### Abstrak

DPD merupakan Dewan Perwakilan Daerah sebanyak 4 orang orang per provinsi yang dipilih langsung oleh rakyat dengan tujuan untuk memperjuangkan daerahnya dikancah nasional berbeda halnya dengan DPR yang memperjuangkan hak rakyat secara umum walaupun dalam system pemilihannya di daerah pemilihan tertentu. Dalam UUD 1945 kewenangan DPD *soft bicameralism* bukan *strong bicameralism* dengan alasan bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan bukan negara federal. Dengan demikian, menjadi dinamika terkait kelembagaan DPD pada dasarnya merupakan Lembaga legislative, tetapi fungsi legislative yang dimiliki oleh DPD dibatasi, kata lain DPD adalah pembantu DPR. Padahal kalau kita tinjau dari sudut kelembagaan negara kedudukan keduanya sama yaitu Lembaga tinggi negara. Dalam prakteknya DPR ingin melemahkan kedudukan DPD dengan cara mengeluarkan UU MD3 dikarenakan kewenangan penuh membuat UU berada ditangan DPR. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Hasil penelitian kedudukan DPD dalam system tata negara Indonesia harus diberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam hal legislasi karena DPD mempunyai peran yang lebih strategis dalam mewujudkan kepentingan daerah, dikarenakan disaat hak-hak daerah tidak terwujud akan terjadi wacana pemisahan diri dari negara kesatuan seperti yang pernah terjadi di beberapa provinsi dan tidak terjadi lagi diskriminasi yang dilakukan oleh DPR kepada DPD. Kemudian, peralihan hak membuat UU sebelum amandemen yang dilakukan oleh Presiden beralih ke DPR setelah amandemen, kedepannya dalam hal membuat UU juga harus melibatkan DPD mulai dari rancangan hingga pengesahan, dengan tujuan untuk mewujudkan cita-cita dasar dalam pembentukan Lembaga DPD, disamping itu Lembaga DPD tidak diganggu oleh kepentingan politik manapun berbeda halnya dengan DPR, sehingga akan menghasilkan UU yang berkualitas.

### Abstract

*The Regional Representative Council (DPD) consists of 4 representatives per province who are directly elected by the people, with the aim of advocating for their respective regions at the national level. This is different from the People's Consultative Assembly (DPR), which advocates for the people's rights in general, although its electoral system operates in specific electoral districts. Under the 1945 Constitution, the authority of the DPD follows a soft bicameralism rather than a strong bicameralism, based on the argument that Indonesia is a unitary state rather than a federal state. Consequently, the institutional dynamics of the DPD essentially make it a legislative institution, but its legislative functions are limited, in other words, the DPD serves as an*

---

*assistant to the DPR. However, if we consider their institutional positions, both hold the same status as high state institutions. In practice, the DPR seeks to weaken the position of the DPD by passing the MD3 Law, as it grants full authority to the DPR in making laws. The research methods used include a statute approach, case approach, and conceptual approach. The research findings indicate that the DPD should be granted equal legislative authority as the DPR within the Indonesian constitutional system because the DPD plays a more strategic role in realizing regional interests. When regional rights are not fulfilled, there is a risk of secession discourse from the unitary state, as previously observed in several provinces, and discrimination by the DPR against the DPD would cease. Furthermore, the transfer of lawmaking authority from the President to the DPR after the constitutional amendments should involve the DPD in the future, from the drafting stage to the enactment stage, with the aim of realizing the fundamental aspirations in establishing the DPD. Additionally, the DPD should remain unaffected by any political interests, unlike the DPR, in order to produce quality laws.*

---

## PENDAHULUAN

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar (UUD) 1945 amandemen ketiga disebutkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Kedaulatan yang berada ditangan rakyat salah satunya adalah memilih Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD pertama sekali dilakukan pemilihan pada pemilu 2004, setelah dibentuk pada tahun 2001 pada amandemen ketiga UUD 1945. Kedudukan DPD diatur dalam BAB VII A UUD 1945, dalam Bab tersebut diatur terkait dengan fungsi dan tugas anggota DPD. DPD lahir merupakan bahagian dari reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggara negara yang bersifat sentralistik yang mengakibatkan kegagalan pemerintahan pusat dalam memberikan hak daerah sebagai basis lahirnya negara ini. Dengan demikian pembentukan DPD bertujuan untuk memperkuat ikatan antar daerah dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia, memperjuangkan hak daerahnya dalam perumusan kebijakan nasional antara daerah dan negara, dan mendorong percepatan demokrasi, kemajuan dan pembangunan secara seimbang.

Ide awal munculnya Lembaga DPD dalam tatatan hukum ketatanegaraan Indonesia untuk menciptakan system parlemen dua kamar.<sup>1</sup> Kamar pertama yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mewakili rakyat walaupun dalam system pemilihan ditentukan daerah pemilihan (Dapil), sedangkan DPD murni mewakili daerah-daerah. Perbedaan tersebut diperlukan agar tidak terjadi keterwakilan ganda dalam menjalankan fungsinya sebagai parlemen. Disisi lain, banyak kalangan yang menganjurkan dengan memberikan kedudukan yang sama antara DPD dan DPR untuk mengimbangi satu sama lain.<sup>2</sup> Usulan tersebut mempengaruhi memberikan hak otonomi kepada daerah sangat kuat sebagaimana yang dipraktekkan oleh negara federal, mengingat Indonesia merupakan negara kesatuan sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Maka system dua kamar yang digunakan di Indonesia harus berbeda dengan

---

<sup>1</sup>Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), p. 17.

<sup>2</sup> *Ibid...*, h. 50.

system negara federal, sedangkan di negara-negara kesatuan pada kebiasaannya menggunakan yaitu *soft bicameralism* bukan *strong bicameralism*.<sup>3</sup>

Dengan demikian, dalam amandemen ketiga UUD 1945 terkait DPD sebagaimana diatur dalam BAB VIIA (Pasal 22C dan 22D), hak yang diberikan kepada DPD sangat terbatas, padahal kalau misalnya dilihat segi kelembagaan negara DPD dan DPR mempunyai kedudukan yang sama yaitu sebagai Lembaga tinggi negara. Disisi lain, menurut peneliti dari Australian National University, dia berpendapat bahwa DPD di Indonesia merupakan praktek yang tidak lazim digunakan dalam praktik perwakilan rakyat dengan system dua kamar, dengan memberikan hak yang sangat terbatas kepada salah satu kamar.<sup>4</sup>

Disisi lain, menurut Jimly Assiddiqie system dua kamar yang diterapkan di Indonesia tidak bisa dikatakan menganut system dua kamar, dikarenakan hak membentuk undang-undang tidak diberikan kepada DPD sebagai Lembaga legislative dan hilang tujuan pembentukan Lembaga DPD.<sup>5</sup> Berdasarkan hal tersebut dalam praktek hukum ketatanegaraan di Indonesia 2 (dua) kali terjadi yang dilakukan oleh DPR untuk melemahkan DPD, yang pertama melalui Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, terkait dengan undang-undang tersebut 4 (empat) kali diajukan ke Mahkamah Konstitusi oleh DPD dikarenakan DPR ingin melemahkan kedudukan DPD, hal tersebut bisa dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, dalam putusan Mahkamah Konstitusi mengabulkan permintaan pemohon. *Kedua*, pada tahun 2014 melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPR Kembali lagi berulah untuk mengkebirikan hak DPD, sehingga DPD Kembali lagi memperjuangkan hak di Mahkamah Konstitusi yaitu bisa dilihat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XIII/2014. Hal tersebut terjadi dikarenakan hak yang dimiliki oleh DPR lebih besar ketimbang DPD dan dalam pembahasan Undang-Undang tidak terlibat DPD dikarenakan hak legislasi dipegang penuh oleh DPR. Hak yang diberikan oleh UUD 1945 kepada DPD sangat terbatas yaitu hanya terbatas pada kepentingan daerah dan harus masuk lewat kamar DPR untuk bisa jadi undang-undang.

Berdasarkan dinamika tersebut sehingga penulis tertarik untuk mengkaji terkait kewenangan DPD antara fakta dan harapan hukum ketatanegaraan Indonesia.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan studi normatif yang menggunakan tiga pendekatan berbeda, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan melibatkan analisis terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, seperti UU Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta peraturan perundang-undangan lainnya. Bahan

<sup>3</sup> *Ibid...*, h. 52.

<sup>4</sup> Saldi Isra, Penguatan fungsi legislasi DPD, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/361-penguatan-fungsi-legislasi-dewanperwakilandaerah.html>, (diakses tanggal 19-Juni-2023).

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, h. 189-192.

hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari berbagai sumber hukum, mulai dari UUD 1945, Undang-Undang, Putusan Mahkamah Konstitusi, hingga peraturan perundang-undangan lainnya yang menjadi sumber utama dalam penelitian. Sementara itu, bahan hukum sekunder digunakan sebagai sumber tambahan untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti buku-buku pegangan, majalah hukum, jurnal hukum, surat kabar, serta hasil karya ilmiah penelitian lainnya.<sup>6</sup>

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum amandemen UUD 1945 ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah dengan utusan daerah dan golongan. Utusan daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada tahun 1998 terjadi gejolak politik yang sangat kuat dari mahasiswa dengan menuntut antara lain: (i) Penegakan supremasi hukum, (ii) Pemberantasan korupsi, (iii) Reformasi birokrasi sebagai syarat pemberantasan korupsi, (iv) Pengadilan mantan Presiden Soeharto dan kroni-kroninya, (v) Amandemen konstitusi, (vi) Pencabutan doktrin dwifungsi ABRI (TNI/POLRI), (vii) Pemberian otonomi daerah yang luas.<sup>7</sup> Sebagai bentuk respon “Pemberian otonomi daerah yang luas” pada amandemen kedua terkait Pasal 18 UUD 1945 diperkuat dengan ditambahkan Pasal 18A dan Pasal 18B. Selanjutnya, pada amandemen ketiga lahir Lembaga DPD dalam hal memperjuangkan hak-hak daerah. Menurut Moh. Mahfud MD, lahirnya DPD merupakan bagian dari konfigurasi politik yang mendasari hubungan kekuasaan yang demokratis dan berdampak pada pembuatan produk hukum yang responsif.<sup>8</sup> Pendirian lembaga DPD sebenarnya dimaksudkan untuk memperluas fungsi legislasi agar tidak hanya diwakili oleh DPR yang berorientasi pada representasi politik, tetapi juga untuk menjamin adanya representasi regional guna menampung konsepsi otonomi daerah.<sup>9</sup> Otonomi daerah yang luas ini membutuhkan badan representasi atau perwakilan rakyat yang dapat menyampaikan aspirasi masyarakat di daerah serta menjalankan otonomi daerah dengan efektif dan efisien dalam pembuatan undang-undang atau kebijakan dari pemerintah pusat yang berdampak pada masyarakat di daerah.

Namun, pengaturan DPD dalam UUD 1945 masih sangat terbatas. DPD tidak memiliki kekuasaan apa pun karena hanya memberikan masukan, pertimbangan, dan saran, sedangkan keputusan tetap berada di tangan DPR. Oleh karena itu, keberadaan DPD sebagai lembaga tambahan di samping DPR tidak menunjukkan kedudukan kedua kamar legislatif yang seimbang, dengan kata lain, DPD hanya memberikan pertimbangan, sedangkan keputusan ada di tangan DPR, sehingga DPD lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR karena perannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.<sup>10</sup> Jika dilihat dari fungsi, tugas, dan wewenang yang dimiliki, DPD cenderung berperan sebagai lembaga pertimbangan bagi DPR.

<sup>6</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2003), h. 29.

<sup>7</sup>Hezron Sabar Rotua Tinambunan dan Dicky Eko Prasetyo, *Rekonstruksi Konstitusi Dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif*, Jurnal: Masalah-Masalah Hukum, Jilid 48 No.3, Juli 2019, h.269.

<sup>8</sup>*Ibid.*,

<sup>9</sup>*Ibid.*,

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2016), h. 132.

Dilihat dari perspektif wilayah, Indonesia sebenarnya terdiri dari berbagai daerah yang memiliki identitas, tradisi, sumber daya alam, dan sumber daya manusia yang berbeda. Wilayah pusat hanya menjadi sebuah konsep abstrak dari sebuah negara, mengingat bahwa sebelum terbentuknya Indonesia, daerah-daerah ini sudah ada. Oleh karena itu, sangat penting bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk menyadari dan memahami realitas ini, daripada mengabaikannya. Jika dilihat dari perspektif tujuan pembangunan nasional, banyak kegiatan pembangunan yang dilakukan di daerah dengan tujuan menciptakan masyarakat yang sejahtera, makmur, dan adil. Oleh karena itu, wajar jika Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai perwakilan daerah diberikan kewenangan yang sesuai, bukan seperti yang tercantum dalam Pasal 22D, dikarenakan titik sentral atau “ruh” dari lembaga legislatif salah satu kewenangan membentuk undang-undang.

Penguatan terhadap lembaga DPD dalam membentuk UU ini dalam arti kewenangan sama sebagaimana dengan yang dimiliki oleh DPR. Jika dilihat dari “genetiknya” maka DPR dan DPD memang berbeda, DPR yang lahir dari “Rahim” Partai politik yang berorientasi pada kekuasaan, sedangkan DPD sebagai wakil daerah lahir dari kehendak, sekaligus berorientasi pada mempertahankan integrasi dengan upaya mewujudkan keseimbangan pembangunan antar daerah dan pusat serta pembangunan antara daerah yang satu dengan yang lain.

Kesetaraan kewenangan merupakan hal mendasar dan penting bagi sebuah institusi yang di dalamnya terdiri dari beberapa bagian, oleh karena itu memberikan kesempatan yang sama kepada kedua institusi (DPR dan DPD) dalam memperjuangkan kepentingan yang diwakilinya merupakan suatu keharusan. UUD 1945 hasil amandemen telah menetapkan parlemen kita dengan sistem bicameral. Asas kesamaan hukum yang dianut oleh UUD 1945 selain diberlakukan untuk setiap warga Negara mestinya juga dilakukan untuk lembaga-lembaga Negara dalam batas-batas kewajaran. Dilihat dari pendekatan sistem, apakah mungkin kinerja lembaga-lembaga legislative ini (DPR dan DPD) dapat optimal jika terjadi ketidak seimbangan dalam salah satu sub sistemnya. Karena jika salah satu sub sistem kurang optimal maka tujuan bersama alhasil akan sulit dicapai.

Namun demikian perlu difikirkan secara mendalam, jika DPD diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang sebagaimana kewenangan DPR (walaupun hanya menyangkut bidang-bidang tertentu saja), maka pertama kali yang terbayang oleh kita adalah bahwa kewenangan membentuk UU adalah DPR, Presiden dan DPD. Skema seperti ini akan melahirkan 2 (dua) tantangan yang berat, *pertama* bahwa secara teknis untuk mendapatkan persetujuan dari DPR, DPD dan Presiden atau dengan kata lain untuk mendapatkan persetujuan dari 2 (dua) lembaga legislatif dan eksekutif dalam hal ini presiden merupakan satu prosedur yang berat bahkan oleh Andrew S. Ellis dikatakan sebagai sesuatu yang mustahil.<sup>11</sup> *Kedua*, kekacauan konstruksi berfikir, dimana MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD sebagaimana diatur pada pasal 37 ayat 1 UUD 1945, dengan kata lain jika kita memahami MPR dari perspektif pasal 2 UUD 1945, maka kewenangan mengubah dan menetapkan UUD ada di tangan DPR dan DPD.

---

<sup>11</sup>Andrew S. Ellis, Lembaga Legislatif Bikameral, sebuah Agenda dan beberapa Pertanyaan, Makalah dipresentasikan pada Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi di Jakarta, 8 Juni 2001.

Disisi lain jika dilihat dari aspek hirarki peraturan perundang-undangan bahwa UU berada berada dibawah TAP MPR, namun setelah amandemen UUD 1945 MPR tidak lagi bisa membuat TAP MPR, dengan demikian dapat kita katakan bahwa setelah UUD 1945 adalah UU. Dalam membentuk UU diberikan hak dan kewenangan kepada DPR yang mewakili Partai Politik sebagaimana yang telah disinggung diatas sehingga peraturan yang dihasilkan lebih menguntungkan kepada kepentingan partai ketimbang kepentingan rakyat. Hal tersebut dapat kita lihat misalnya UU yang dihasilkan oleh DPR lebih banyak yang berkaitan dengan kepentingan politik dan berdasarkan pernyataan dari Bambang Pacul DPR RI perwakilan dari PDIP sebagai Ketua Komisi III disaat Menko polhukam meminta Rancangan Undang-Undang (RUU) perampasan aset segera dilanjutkan. Menurut Bambang RRU perampasan aset masih dimungkin untuk ditindaklanjuti, namun terkait hal tersebut harus ada izin dari ketua umum partai politik, bahkan dia mengatakan semua anggota DPR disini sama seperti dia harus tunduk kepada “Bos” masing-masing.<sup>12</sup>

Dilihat dari perspektif konsistensi dan tata urutan perundang-undangan realitas seperti ini tentu tidak baik dan akan menimbulkan kekacauan konstruksi berfikir secara logis dan konsisten. Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu dilakukan beberapa hal sebagai berikut:

- a) Kewenangan presiden membentuk UU hendaknya dicabut. Pemikiran ini didasarkan pada pendapat John Locke pada tahun 1690 dengan judul *second Treaties of Civil Government*, yang intinya adalah bahwa kekuasaan untuk menetapkan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. Namun, pergeseran kewenangan tersebut diberikan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD 1945 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU dan setiap rancangan UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan Bersama, apabila presiden tidak mau mengesahkan UU yang telah disepakati Bersama dalam jangka tiga puluh hari semenjak RUU itu disetujui, RUU tersebut tetap sah dan wajib diundangkan. Pergeseran kewenangan pemebntukan UU yang dulunya presiden sekarang DPR dimaksudkan untuk mengkoreksi hal-hal yang dirasakan kurang tepat pada masa rezim sebelumnya, bahkan dalam konteks pembentukan UU DPR sering disebut sebagai “tukang stempel” pada saat itu. Namun kewenangan DPD dalam hal membentuk UU sebagai Lembaga legislative dipotong oleh tim amandemen UUD 1945, sejatinya menurut penulis perlu ditambahkan DPD Bersama DPR dalam hal pembentukan UU dikarenakan kedua Lembaga tersebut merupakan Lembaga legislative, sebagaimana dipraktekkan oleh negara-negara lain yang ada di dunia.
- b) Salah satu tujuan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 adalah ingin memurnikan sistem pemerintahan presidensial. Terhadap tujuan ini UUD 1945 hasil amandemen sudah mengakomodir cara dan teknis pemilihan Presiden, dari dipilih oleh MPR (parlemen) menjadi dipilih langsung oleh rakyat, demikian juga tentang kepada siapa presiden bertanggungjawab. Indikator presidensial bukan hanya masalah pemilihan presiden tetapi juga dapat dikaitkan dengan masalah pembentukan UU. Oleh karena itu menjadi sesuatu yang dimungkinkan untuk menempatkan DPD sebagai pembentuk UU dan menarik Presiden dari kewenangan membentuk UU.
- c) Proses pemilihan anggota DPD sama dengan proses pemilihan DPR, yakni sama-sama dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Bahkan jika dilihat dari aspek

---

<sup>12</sup>Kompas, Blak-blakan Bambang Pacul ke Jokowi: DPR Tolak RUU Pembatasan Uang Kartal karena Takut Tak Terpilih Lagi, <https://nasional.kompas.com/read/2023/03/30/09390141/blak-blakan-bambang-pacul-ke-jokowi-dpr-tolak-ruu-pembatasan-uang-kartal>, diakses pada tanggal 02 Juli 2023.

legitimitas maka secara umum anggota DPD lebih banyak dipilih oleh rakyat dibandingkan dengan anggota DPR. Hal ini terjadi karena alasan sebagai berikut:

- i. Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggunakan sistem distrik berwakil banyak dengan distrik tingkat provinsi. Oleh karena itu, calon anggota DPD yang terpilih umumnya mendapatkan dukungan suara yang lebih banyak daripada calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang terpilih. Setiap provinsi hanya memilih 4 orang anggota DPD dari daerah pemilihan provinsi, sedangkan daerah pemilihan untuk DPR dapat mencakup provinsi secara keseluruhan atau bagian dari provinsi tersebut, dengan jumlah calon anggota DPR yang jauh lebih banyak. Meskipun jumlah pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) sama, perbedaan ini menyebabkan ketidakseimbangan dalam persebaran jumlah pemilih antara calon anggota DPR dan calon anggota DPD. Dalam konteks ini, secara matematis, anggota DPD yang terpilih memiliki potensi yang lebih besar untuk mendapatkan dukungan suara langsung dari rakyat. Sementara itu, dukungan untuk anggota DPR berasal dari pemilih yang secara langsung memilih calon tersebut, pemilih yang memilih calon lain dari partai yang sama yang tidak terpilih, dan pemilih yang memilih partai politik sebagai lambang.
- ii. Tingkat distorsi pilihan dalam DPD lebih rendah dibandingkan dengan DPR. Anggota DPD yang terpilih memiliki legitimasi yang lebih tinggi daripada anggota DPR yang terpilih. Hal ini terjadi karena calon anggota DPD dipilih secara personal, di mana setiap suara yang masuk diperuntukkan kepada individu calon anggota DPD melalui pemilihan gambar calon. Selanjutnya, untuk menentukan calon yang terpilih, perhitungan dilakukan berdasarkan peringkat suara, yaitu calon dengan suara terbanyak hingga terbanyak keempat. Di sisi lain, calon anggota DPR yang terpilih mewakili diri sendiri, mewakili suara koleganya yang diakomodasi melalui partai politik, serta suara yang hanya diperuntukkan bagi partai politik. Penentuan calon yang terpilih melibatkan penggabungan suara personal dan suara partai politik dari setiap calon anggota serta suara untuk partai tersebut. Bahkan, dalam hal teknis pemilihan, anggota DPR berbeda dengan anggota DPD, sehingga ada kemungkinan terjadinya distorsi antara pilihan pemilih dan calon anggota yang terpilih.

Disamping itu jika dilihat dari segi sejarah pembentukan DPD menurut Ginandjar Kartasasmita menyatakan bahwa alasan dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan adalah karena pertimbangan mengenai kondisi global yang terjadi pada dasawarsa 90-an. Fenomena disintegrasi negara menjadi hal yang cukup sering terjadi dan menyebabkan banyak negara pecah berkeping-keping dengan luka yang mendalam. Kejadian tragis ini menjadi pelajaran berharga bagi Indonesia dalam upaya menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa serta negara, yang merupakan amanat luhur para pendiri negara. Kondisi tersebut juga sejalan dengan gejala demokratisasi di berbagai belahan dunia. Dalam konteks ini, ada peningkatan desakan agar daerah-daerah di Indonesia diberi peran lebih besar dan berarti di tingkat nasional, terutama dalam merumuskan dan mengambil keputusan tentang kebijakan nasional yang berkaitan dengan kepentingan dan urusan daerah.

Berdasarkan pengalaman masa lalu, kedudukan dan kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah sangat besar dan menentukan. Banyak urusan dan kepentingan daerah ditentukan oleh pemerintah pusat tanpa memadai mendengarkan dan mengakomodasi aspirasi kepentingan daerah. Hal ini akhirnya menyebabkan kemajemukan dan kebhinekaan bangsa kurang diperhatikan, dan banyak masyarakat di daerah merasa terabaikan dalam kehidupan nasional. Banyak daerah juga mengalami ketidakadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang berasal dari wilayah mereka. Oleh karena itu, pembentukan DPD diharapkan dapat

mengatasi masalah ini dan memberikan kesempatan bagi daerah untuk lebih berpartisipasi secara aktif dalam kebijakan nasional.<sup>13</sup>

Frank Feulner menyatakan bahwa baik sistem pemerintahan parlementer maupun sistem presidensial dapat memiliki parlemen bikameral. Namun, terdapat kecenderungan yang agak konsisten, dimana sebagian besar negara yang menganut sistem federalisme cenderung memiliki struktur parlemen bikameral.<sup>14</sup> Disebabkan Indonesia merupakan negara kesatuan, maka dalam perubahan Ketiga UUD 1945 yang dihasilkan melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001, ada penerapan gagasan parlemen 'becameral' dengan pendekatan yang lebih lunak. Dalam sistem ini, kedua kamar lembaga perwakilan tidak memiliki kewenangan yang setara. DPR memiliki kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan DPD. Kewenangan DPD hanya bersifat tambahan dan terbatas pada masalah-masalah yang secara langsung terkait dengan kepentingan daerah.<sup>15</sup> Gagasan tentang sistem bikameral atau struktur parlemen dengan dua kamar menghadapi penolakan yang kuat dari kelompok konservatif dalam Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR 1999-2002 yang mengkaji perubahan UUD 1945. Akibatnya, kesepakatan yang dicapai saat itu adalah formulasi yang saat ini berlaku, di mana sistem tersebut tidak menganut sistem bikameral sama sekali.<sup>16</sup>

Dengan demikian, terdapat beberapa kelemahan yang timbul disaat diberlakukan *soft bicameral*, yaitu:

1. Dengan memberikan fungsi legislasi yang lemah kepada DPD, maka DPD akan kehilangan status dan peran yang seharusnya melekat padanya sebagai lembaga yang mewakili aspirasi dan kepentingan daerah. Dengan demikian, daerah akan kehilangan sarana yang optimal untuk menyampaikan aspirasi dan melindungi kepentingan daerah terkait dengan kebijakan yang diambil di tingkat pusat.
2. Tidak ada mekanisme *check and balance* yang diharapkan dari pembentukan sistem perwakilan bikameral, karena DPD hanya memiliki kewenangan terbatas sebagai hasil dari fungsi legislasi yang lemah.
3. Tujuan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah untuk memberikan kesempatan yang lebih besar bagi daerah untuk berpartisipasi aktif dalam rangka mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa akan sulit tercapai. Hal ini karena pengaturan kewenangan DPD yang demikian dapat menimbulkan ketegangan di daerah-daerah yang merasa bahwa saluran untuk menyampaikan aspirasi dan melindungi kepentingan mereka sulit diakses.

## KESIMPULAN

Kesimpulan Hasil penelitian kedudukan DPD dalam system tata negara Indonesia harus diberikan kewenangan yang sama dengan DPR dalam hal legislasi karena DPD mempunyai

---

<sup>13</sup>Ginandjar Kartasasmita. Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Latar Belakang dan Masalah. Dalam Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009. Jakarta. 21 Juni 2004, hlm. 1.

<sup>14</sup> Frank Feulner, Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia, Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah, dimuat dalam Jentera, edisi III, Maret 2005, hlm. 25.

<sup>15</sup>Tubagus Muhammad Nasaruddin, *Peran DPD Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)*, Vol. 10, Issue 1, 2016, Jurnal: Fiat Justisia,

<sup>16</sup>Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 82.



peran yang lebih strategis dalam mewujudkan kepentingan daerah, dikarenakan disaat hak-hak daerah tidak terwujud akan terjadi wacana pemisahan diri dari negara kesatuan seperti yang pernah terjadi di beberapa provinsi dan tidak terjadi lagi diskriminasi yang dilakukan oleh DPR kepada DPD. Kemudian, peralihan hak membuat UU sebelum amandemen yang dilakukan oleh Presiden beralih ke DPR setelah amandemen, kedepannya dalam hal membuat UU juga harus dilibatkan DPD mulai dari rancangan hingga pengesahan, dengan tujuan untuk mewujudkan cita-cita dasar dalam pembentukan Lembaga DPD, disamping itu Lembaga DPD tidak diganggu oleh kepentingan politik manapun berbeda halnya dengan DPR, sehingga akan menghasilkan undang-undang yang berkualitas.

Oleh karena itu, diperlukan sinergi antara DPD dengan sistem ketatanegaraan Indonesia secara menyeluruh melalui pemurnian struktur parlemen yang mencerminkan *strong bicameralism*. Dengan demikian, harapannya adalah tercipta kerjasama yang harmonis dan berkualitas dalam proses pembentukan undang-undang melalui keterlibatan DPR, DPD, dan Presiden. Hal ini akan memperkuat peran DPD sebagai salah satu penopang utama dalam mewujudkan cita-cita negara dalam hal otonomi daerah dan negara kesatuan. Dengan adanya bangunan strong bicameralism, diharapkan DPD dapat memiliki peran yang lebih signifikan dan efektif dalam memajukan otonomi daerah serta negara kesatuan. Selain itu, hal ini juga dapat menjadi sarana untuk memperkuat dan meningkatkan integritas DPD sebagai institusi yang mewakili kepentingan daerah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Andrew S. Ellis. *Lembaga Legislatif Bikameral, sebuah Agenda dan beberapa Pertanyaan, Makalah dipresentasikan pada Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi di Jakarta*, 8 Juni 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia – Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Frank Feulner, *Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia, Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah*, dimuat dalam *Jentera*, edisi III, Maret 2005.
- Ginandjar Kartasasmita. *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Latar Belakang dan Masalah*. Dalam *Lokakarya Nasional Calon Terpilih Anggota DPD Periode 2004-2009*. Jakarta. 21 Juni 2004.
- Hezron Sabar Rotua Tinambunan dan Dicky Eko Prasetyo, *Rekonstruksi Konstitusi Dalam Regional Representative Dewan Perwakilan Daerah Terhadap Fungsi Legislatif*, *Jurnal: Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 48 No.3, Juli 2019.
- Kompas, *Blak-blakan Bambang Pacul ke Jokowi: DPR Tolak RUU Pembatasan Uang Kartal karena Takut Tak Terpilih Lagi*, <https://nasional.kompas.com/read/2023/03/30/09390141/blak-blakan-bambang-pacul-ke-jokowi-dpr-tolak-ruu-pembatasan-uang-kartal>, diakses pada tanggal 02 Juli 2023.
- Ni'matul Huda *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2016.
- Saldi Isra. *Penguatan fungsi legislasi DPD*, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/361-penguatan-fungsi-legislasi-dewanperwakilan daerah.html>, diakses tanggal 19 Juni 2023.

- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: Rajawali Press, 2003.
- Tasyukur, T., Muksalmina, M., & Yustisi, N. (2023). *Kekuatan putusan majelis permusyawaratan rakyat (mpr) terhadap pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden di indonesia*. *Seikat: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum*, 2(1), 70-76.
- Tubagus Muhammad Nasaruddin, *Peran DPD Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (UUD 1945 Pasca Amandemen)*, *Jurnal: Fiat Justisia*. Vol. 10, Issue 1, 2016.