

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia Ditinjau dari Perspektif Sistem Bikameral

Muh Fadhil¹, Muhammad Rinaldy Bima², Rizky Ramadani³

Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Indonesia

Email Koresponden: akufadhiln@gmail.com

Abstract:

This research aims to understand and analyze how the authority granted to the Regional Representative Council (DPD) in the Indonesian constitutional system should be viewed from the perspective of a bicameral parliamentary system. This study will employ a conceptual and comparative approach to address the issues raised. The research uses a normative legal research method, with primary sources being applicable laws and regulations, and secondary sources including legal materials such as literature, books, scholarly articles, journals, academic manuscripts, and opinions of experts in the relevant legal field. The results of this research indicate that the regulation of the authority of the Regional Representative Council (DPD) in Indonesia over time shows a stagnant dynamic, starting from its establishment which was half-hearted and subsequently affecting its limited authority, until now the authority of the DPD remains a constitutional issue in Indonesia. Starting from limited authority, check and balance, political stability, representation, professionalism, representation, and this balance of power causes the functions of the Regional Representative Council (DPD) to be less effective in reconstructing regional interests, thus that authority needs to be strengthened, evaluated, and equated with the People's Representative Council (DPR) through amendments.

Keywords: Authority; Bicameral; DPD;

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis bagaimana seharusnya kewenangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari sistem parlemen dua kamar (bicameral). Penelitian ini akan menggunakan pendekatan konseptual dan perbandingan guna menjawab persoalan yang diajukan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan sumber primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum dan hukum. Sumber sekundernya adalah bahan-bahan hukum seperti literatur, buku-buku, karya ilmiah, jurnal, naskah akademis, dan pendapat para ahli di bidang hukum terkait. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia dari masa ke masa menunjukkan dinamika yang stagnan, mulai pada saat pembentukannya yang setengah hati kemudian memengaruhi kewenangannya yang terbatas, hingga saat ini kewenangan DPD masih menjadi masalah ketatanegaraan di Indonesia mulai dari kewenangan yang terbatas, check and balance, stabilitas politik, keterwakilan, profesionalitas, representasi, dan keseimbangan kekuasaan ini menyebabkan fungsi DPD menjadi kurang efektif dalam merekonstruksi kepentingan daerah, sehingga

kewenangan tersebut perlu diperkuat, dievaluasi dan disetarakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui amandemen.

Kata Kunci: *Bikameral; DPD; Kewenangan*

A. PENDAHULUAN

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai negara hukum harus mengedepankan prinsip-prinsip yang jelas dan sistematis, termasuk dalam pembagian kekuasaan. Salah satu perubahan besar dalam sejarah konstitusi Indonesia adalah peristiwa reformasi dan amandemen konstitusi. Amandemen ini dilakukan dalam empat tahap. Perubahan ini mempengaruhi bagaimana negara dibentuk dan peran lembaga-lembaganya. Termasuk di dalamnya adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menjadi lembaga legislatif baru dalam sistem ketatanegaraan. DPD berfungsi sebagai jembatan atau perantara daerah ke pusat, serta sebagai wakil daerah dalam proses legislasi dan pengawasan di tingkat nasional. DPD memiliki beberapa kewenangan yang penting, antara lain mengajukan rancangan undang-undang yang terkait dengan daerah kepada DPR, memberikan pandangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang terkait dengan daerah, dan mengawasi pelaksanaan undang-undang yang terkait dengan daerah. Dengan kewenangan-kewenangan ini, DPD dapat memainkan peran aktif dalam proses legislasi dan pengawasan di tingkat nasional. Namun, meskipun DPD diharapkan dapat berperan dalam proses legislasi, kenyataannya fungsi & wewenang yang diatur dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen mengalami banyak kendala dalam implementasinya. Hal ini disebabkan oleh ketentuan yang lemah terkait fungsi legislasi DPD.[1]

Pada ketentuan pasal a quo menempatkan kesejajaran antara posisi DPR dan DPD yang dimana DPR tersebut didasarkan atas perwakilan partai politik tertentu dan DPD merupakan perwakilan dari daerah atau lembaga penyalur keanekaragaman aspirasi daerah, keberaraddan daerah dan otonomi daerah sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 18 ayat 1 & 5 UUD NRI Tahun 1945 berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa Indonesia. menurut Jimly Asshidiqie lembaga negara dapat dilihat dalam dua

unsur utama yakni law creating & law applying, dalam hal ini seperti yang telah disebutkan sebelumnya dimana DPD memiliki fungsi legislasi walaupun terbatas atau tidak seluas yang dimiliki DPR dan tentunya juga memiliki fungsi dalam menjalankan hukum sebagaimana lembaga negara lainnya. Dan dalam konsep perbandingan, di negara Jerman yang membedakan lembaga negara nya antara Constitutional Organ dan State Organ, Constitutional Organ adalah organ atau lembaga yang dibentuk dan diatur langsung oleh konstitusi, sementara State Organ adalah lembaga-lembaga negara yang yang dalam menjalankan fungsinya menggunakan atas nama Jerman atau bertindak atas nama Jerman, olehnya itu hendaklah kita memisahkan lembaga negara berdasarkan klasifikasi yang status kewenangannya diatur langsung oleh konstitusi dan undang-undang, dalam penjelasan tersebut dapat kita klasifikasikan bahwasanya DPD atau Dewan Perwakilan Daerah ini adalah Constitutional Organ yang karenanya dibentuk dan diatur langsung oleh konstitusi. [2]

Berdasarkan pengaturan konstitusi yang mengatur tentang DPD dapat dilihat tidak adanya keselarasan atau sinkronisasi antar pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, nampak bahwasanya pembentukan DPD yang memiliki posisi sebagai lembaga negara perwakilan tidak sesuai dengan ide awal dibentuknya DPD yang pada hakikatnya memperkuat integrasi bangsa, keberadaannya untuk menyerap aspirasi keanekaragaman daerah tentunya untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat daerah di seluruh wilayah Indonesia.

Indonesia memiliki sifat bikameral yang cenderung diklasifikasikan sebagai soft bicameralism. Artinya, sistem parlemen Indonesia memiliki ciri khas sistem bikameral yang lemah. Hal ini mengakibatkan adanya perbedaan kewenangan antara dua kamar perwakilan di Indonesia, yaitu DPR dan DPD. Kamar DPR memiliki kewenangan yang lebih besar dibandingkan dengan kamar DPD.[3]

Membicarakan tentang posisi kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tak mungkin dapat dipisahkan dalam konsep demokrasi tentunya, dalam demokrasi kita mengenal adanya asas kedaulatan rakyat, perwujudannya ini dapat dilihat dari dinamika berbangsa dan bernegara yang dimana rakyat berpartisipasi dalam pengambilan

kebijakan pemerintah dan keputusan politik yang diambil, rakyat sebagai social control dalam mengawasi jalannya pemerintahan. DPD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki sifat dan karakteristik keterwakilan berdasarkan perwakilan daerah di seluruh Indonesia yang memiliki banyak keragaman. Olehnya itu, pengaturan terkait posisi DPD selaku lembaga perwakilan harusnya didasarkan pada asas kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum pada konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara keseluruhan, kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih memerlukan perhatian dan perbaikan. Meskipun DPD memiliki potensi untuk berkontribusi dalam pembuatan kebijakan yang berdampak pada masyarakat di daerah, tantangan dalam hal kewenangan dan fungsi yang terbatas menghambat efektivitasnya. Oleh karena itu, upaya untuk memperkuat posisi DPD dalam sistem ketatanegaraan sangat penting untuk memastikan bahwa DPD dapat menjalankan perannya dengan baik dan memberikan manfaat bagi masyarakat. [4]

Ketidakmampuan DPD untuk dapat mengubah dan menolak RUU yang telah disetujui menciptakan tantangan dalam hal representasi daerah. Masyarakat daerah mungkin merasa bahwa suara mereka tidak sepenuhnya terwakili dalam proses legislasi nasional, karena keputusan akhir tetap ditentukan oleh DPR dan Presiden. Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan penguatan peran dan kewenangan DPD agar dapat lebih efektif dalam menyuarakan aspirasi masyarakat daerah. Penelitian ini melihat adanya suatu problem hukum yang berkaitan dengan yang diharapkan (*ius constituendum*) dan hukum positif yang (*ius constitutum*). Dalam situasi ini, terdapat permasalahan penting terkait hukum yang berlaku saat ini. Aturan-aturan dalam konstitusi yang ada saat ini tidak cukup untuk membantu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam melakukan tugasnya dalam proses pembuatan undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa spirit pembentukan DPD dalam amandemen UUD 1945 belum sepenuhnya terfasilitasi dalam kerangka konstitusional yang ada. Adapun rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini terkait dengan Perkembangan Pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Bagaimanakah seharusnya kewenangan Dewan

Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari konsep bikameral yang ideal.

B. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah hukum normatif dengan pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan ini merupakan pencarian makna dalam istilah-istilah hukum yang terdapat didalam perundang-undangan, dengan begitu peneliti memperoleh pengertian makna baru dari istilah hukum dan menguji penerapannya secara praktis dengan menganalisis putusan-putusan hukum. Dalam penelitian hukum normatif ini penulis menggunakan bahan kepustakaan yang mencakup bahan hukum primer meliputi seluruh peraturan perundang-undangan yang mengikat dengan permasalahan dan tujuan penelitian dan sekunder sebagai penunjang dari bahan hukum primer yang terdiri dari Buku, Jurnal, dan Artikel. bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, yaitu suatu metode analisis data deskriptif analitis yang mengacu pada suatu masalah tertentu yang kemudian dikaitkan dengan literatur, teori atau pendapat pakar hukum maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. PEMBAHASAN

1. Perkembangan Pengaturan Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Ketentuan tentang wilayah negara Indonesia tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, melalui Amandemen Keempat, yaitu “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”. Lihat juga Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.”[5]

1. Kewenangan DPD sebelum Amandemen UUD 1945
 - a. Pada Masa Persiapan Kemerdekaan Indonesia

Pada saat Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, belum ada lembaga-lembaga negara yang terbentuk. Sistem permusyawaratan dan perwakilan sebelum terbentuknya MPR dan DPR diatur dalam Pasal IV Aturan Peralihan. Sebelum terbentuknya MPR, DPR, dan DPA, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Komite nasional yang dibentuk untuk membantu Presiden tersebut adalah Komite Nasional Pusat atau lebih sering disebut sebagai Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

b. Masa Pemerintahan Orde Lama

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Untuk melaksanakan pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden tersebut, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan MPRS. MPRS pada saat itu terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya).

c. Masa Pemerintahan Orde Baru

Pada masa orde baru Permasalahan yang timbul dari Utusan Golongan yakni dalam hal menerjemahkannya menjadi undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal ini khususnya tampak pada periode 1966-1998. Utusan golongan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUD 1945 yang kemudian dijelaskan dalam penjelasannya, diterjemahkan lain ke dalam undang-undang dan peraturan pemerintah. Praktek perwakilan politik Orde Baru tidak dapat dikatakan sebagai teori perwakilan yang memiliki klaim etis. Bahwa klaim mayoritas tokoh orde baru itu sendiri tidak mencukupi nilai legitimasi demokratis untuk sampai pada suatu derajat keterwakilan yang baik, benar dan adil. Karena kelemahan empiris tersebut, teori demokrasi perwakilan yang dipraktekan di masa orde baru tidak memiliki legitimasi etis yang utuh, melainkan legitimasi politis saja yang utuh terpenuhi. Oleh sebab itu, perlu rekonstruksi terhadap konsep perwakilan politik melalui utusan golongan yang memadai secara teori dan filsafat demokrasi perwakilan.

d. Masa Reformasi

Pembahasan mengenai MPR dalam Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu proses pembahasan yang paling panjang, mulai dari masa perubahan pertama hingga diputuskan dalam perubahan keempat melalui voting. Pada 1999 dan 2000 (Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua), belum ada ketentuan MPR yang dapat diputuskan sebagai Perubahan UUD 1945. Rumusan perubahan baru dapat dihasilkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu terkait dengan kedudukan MPR dan konsep kedaulatan rakyat (Pasal 1 Ayat (2)) serta sebagian wewenang MPR (Pasal 3 Ayat (1), Ayat (3), dan Ayat (4)). Perubahan mengenai wewenang MPR yang lain, yaitu terkait dengan GBHN dan peran MPR dalam proses pemilihan dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden baru dapat diputuskan pada Perubahan Keempat UUD 1945. Bahkan perubahan susunan MPR yang menghilangkan utusan golongan dilakukan melalui voting pada ST MPR 2002. Proses pembahasan yang sangat Panjang dan alot ini dibuktikan, dari puluhan materi yang dibahas dan diputuskan dalam empat kali siding MPR, hanya satu materi saja yang diputuskan dengan cara pemungutan suara yakni terkait Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 mengenai susunan keanggotaan MPR yang terdiri atas 2 (dua) alternatif: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang selanjutnya diatur oleh undang-undang. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

2. Kewenangan DPD pasca Amandemen UUD 1945

Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945. MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan kedaulatan tertinggi negara kemudian dikonsepsikan sederajat dengan Lembaga-lembaga negara lainnya. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah tercantum di Bab VII-A Pasal 22C dan

22D Undang-undang Dasar 1945. Dari ketentuan Pasal 22C dapat diketahui bila termuat materi-materi yang mengatur mengenai keanggotaan DPD yang dipilih dengan pemilihan umum tiap provinsi di Indonesia yang memiliki jumlah tidak lebih dari sepertiga anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian pada Pasal 22C memuat aturan kewenangan DPD. Diketahui wewenang yang dimiliki DPD merupakan bentuk dari wewenang atribusi secara kelembagaan yang formal sesuai dalam Pasal 22D UUD 1945, diketahui bahwa: (a.) DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah, komunikasi daerah dengan pusat, pemekaran dan perkembangan serta menggabungkan daerah, mengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya kepada DPR. (b.) Ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang mengenai otonomi daerah komunikasi daerah dengan pusat, pemekaran dan perkembangan serta menggabungkan daerah, mengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; mengajukan pertimbangan mengenai dana (anggaran pendapatan, belanja negara, rancangan UU pajak, Pendidikan, dan keagamaan) pusat dan daerah. (c.) Pengawasan pada pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah komunikasi daerah dengan pusat, pemekaran dan perkembangan serta menggabungkan daerah, mengelolah sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya kepada DPR untuk tahap lanjutan. (d.) Jabatan keanggotaan DPD dapat diberhentikan sesuai dengan syarat aturan dalam perundangundangan yang berlaku.[6]

3. Kewenangan DPD Pasca Undang-Undang (UU MD 3)

Kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 telah direduksi oleh Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ini berarti bahwa masyarakat daerah sangat dirugikan peluang untuk beraktualisasi menjadi tertutup, begitupun kerugian konstitusional. Menurut Gusman Dalam substansi yang mereduksi kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam UUD RI Tahun 1945, terdapat lima persoalan, yaitu: (a.) Tidak dilibatkannya DPD dalam program legislasi

nasional (Prolegnas) sebagai awal legislasi; (b.) Undang-undang MD3 dan Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang P3 telah melemahkan Kewenangan Legislasi DPD setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi dan gabungan komisi DPR; (c.) Undang-undang MD3 tidak mengikut sertakan DPD dari awal proses pengajuan Rancangan Undang-Undang; (d.) Undang-undang MD3 telah menjadikan rancangan Undang-Undang usul DPD menjadi Rancangan Undang-Undang usul DPR. (e.) Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang P3 telah merendahkan kedudukan DPD menjadi lembaga yang sub ordinal di bawah DPR.[7]

4. Kewenangan DPD Pasca Putusan MK

Salah satu aturan yang mengatur tentang kewenangan DPD adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan, UU MD3 yang menjadi bahan pengujian Mahkamah Konstitusi yang menghasilkan Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, dinyatakan dicabut dan digantikan oleh UU MD3 yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang pengaturannya tak jauh berbeda dari UU MD3 sebelumnya. Sehingga, upaya melakukan judicial review kembali dilakukan di Mahkamah Konstitusi, masih berkaitan kewenangan DPD yang “membahas RUU”. Namun, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, menolak pengujian formil terhadap undang-undang a quo. Maka, berdasarkan UU MD3 Nomor 17 tahun 2014, kewenangan DPD dalam pembahasan RUU di prolegnas masih berada di posisi tereduksi. Selain fungsi legislasi yang sangat lemah, hingga saat ini masih terdapat ketidakjelasan mengenai mekanisme hubungan antara DPR dengan DPD terkait fungsi pengawasan dan pelaksanaan undangundang. Sehingga segala pertimbangan yang dikeluarkan oleh DPD justru terkesan terabaikan. Padahal di sisi lain, DPD adalah lembaga yang memiliki legitimasi yang kuat karena para anggotanya juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, yakni dengan sistem "popular vote".[8]

2. Kewenangan DPD dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari Sistem Bikameral yang ideal

1. Sistem Bikameral Indonesia dilihat dari Indikator Sistem Bikameral yang ideal.

a. Keseimbangan Kekuasaan Antar Kamar (Balanced Bicameralism)

Sistem legislatif Indonesia menganut model bikameral yang terdiri dari DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Landasan normatif dari model bikameral ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), khususnya pada Pasal 19 hingga Pasal 22C, yang menjelaskan pembentukan, keanggotaan, dan kewenangan masing-masing lembaga legislatif tersebut. DPR memiliki kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan DPD, baik dalam proses legislasi, pengawasan, maupun pengambilan keputusan strategis negara. Hal ini diperkuat oleh Pasal 20 UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPR juga memiliki kewenangan dalam menetapkan anggaran (APBN) dan mengawasi jalannya pemerintahan. Sementara itu, kewenangan DPD yang diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 bersifat lebih terbatas, terutama dalam memberikan pertimbangan dan usulan terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan dan pemekaran daerah, serta pengelolaan sumber daya alam. Kajian hukum menunjukkan bahwa DPD belum berfungsi secara optimal sebagai representasi daerah. Kelemahan ini tidak hanya terlihat dalam ruang lingkup kewenangan yang terbatas, tetapi juga dalam efektivitas pelaksanaan tugasnya. Akibatnya, DPD sering dipersepsikan sebagai lembaga yang lemah dan tidak setara dengan DPR dalam konteks sistem bikameral Indonesia.[9]

b. Fungsi dan Wewenang yang Jelas dan Tidak Tumpang Tindih

Kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia seringkali dinyatakan tumpang tindih, terutama dalam praktik legislasi dan pengawasan terhadap

peraturan daerah. Meskipun keduanya telah memiliki dasar hukum yang jelas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, realitas di lapangan menunjukkan adanya ketidakjelasan dan potensi konflik dalam pelaksanaan fungsi-fungsi kelembagaan tersebut.

Sebagai contoh, dalam hal pengawasan peraturan daerah atau implementasi kebijakan desentralisasi, masih terdapat ambiguitas mengenai siapa yang berwenang melakukan evaluasi, apakah DPR sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan umum, atau DPD yang secara khusus diamanatkan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang yang menyangkut kepentingan daerah. Ambiguitas ini diperburuk oleh kurangnya pengaturan teknis dalam undang-undang organik, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), yang belum secara rinci mengatur mekanisme koordinasi maupun pembagian peran antara DPR dan DPD dalam konteks tersebut.[10]

Untuk mencapai fungsi dan kewenangan yang jelas dan tidak tumpang tindih, diperlukan evaluasi menyeluruh dan revisi terhadap kerangka hukum yang mengatur relasi kewenangan antara DPR dan DPD, termasuk peninjauan terhadap UUD 1945 dan UU MD3. Selain itu, perlu disusun standar operasional prosedur (SOP) atau pedoman kerja bersama yang lebih teknis guna menghindari konflik yurisdiksi dan memperkuat sinergi antara kedua lembaga. Langkah-langkah ini diharapkan dapat memperjelas batasan kewenangan, meningkatkan efektivitas fungsi legislasi dan pengawasan, serta menjamin bahwa aspirasi masyarakat dan kepentingan daerah dapat terakomodasi secara adil dan efisien dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

c. Representasi yang Proporsional dan Inklusif

Secara teoritis, sistem bikameral bertujuan untuk memberikan representasi yang lebih menyeluruh bagi masyarakat: DPR mewakili aspirasi politik melalui partai politik, sedangkan DPD mewakili kepentingan daerah secara non-partisan. Namun dalam praktik, sistem ini belum sepenuhnya berhasil mewujudkan inklusivitas, terutama dalam

hal keterwakilan perempuan dan kelompok minoritas. Keterwakilan perempuan dalam parlemen Indonesia, misalnya, masih jauh dari ideal. Meskipun terdapat ketentuan afirmatif dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, khususnya Pasal 245 ayat (2), yang mewajibkan partai politik mencalonkan paling sedikit 30% perempuan dalam daftar calon legislatif, implementasi aturan ini belum optimal. Penelitian oleh Wiwin dan Syahril menunjukkan bahwa hambatan sistemik, budaya patriarki, serta kurangnya dukungan institusional masih menjadi kendala besar, sehingga partisipasi dan pengaruh perempuan dalam legislasi tetap. Akibatnya, kebijakan yang sensitif terhadap isu-isu perempuan juga cenderung terpinggirkan. [11]

d. Mekanisme Check and Balance yang Efektif

Meskipun reformasi konstitusi pasca 1998 telah mengubah tata kelola negara Indonesia, penerapan prinsip check and balance masih dipertanyakan. Salah satu masalah utama adalah kelemahan kewenangan DPD yang relatif terbatas dibandingkan DPR, sehingga tidak menciptakan keseimbangan yang efektif dalam pengambilan keputusan legislasi. DPD seharusnya berperan sebagai perwakilan daerah dengan memberikan masukan yang signifikan terhadap legislasi yang berdampak langsung pada daerah, namun kenyataannya, DPD sering kali tidak memiliki kekuatan legislatif yang sebanding dengan DPR, sehingga dianggap sebagai lembaga yang kurang berdaya. [12]

e. Akuntabilitas dan Transparansi

Transparansi dalam sistem bikameral juga sangat penting untuk memastikan bahwa masyarakat mendapatkan informasi yang relevan tentang kinerja legislasi. Informasi mengenai bagaimana undang-undang disusun, dibahas, dan diambil keputusannya, seharusnya tersedia secara terbuka untuk public. Dalam beberapa tahun terakhir, upaya untuk meningkatkan keterbukaan informasi telah dikemukakan, tetapi masih ada tantangan signifikan dalam hal penyampaian informasi yang mudah diakses dan dipahami oleh masyarakat umum.

f. Stabilitas Politik dan Legislasi

Multipartai di Indonesia sering kali menyebabkan fragmentasi di DPR, di mana perbedaan pandangan partai politik dapat berujung pada kebuntuan legislatif. Tantangan signifikan muncul dalam bentuk praktik politik uang, lemahnya kontrol publik, serta kurangnya keterwakilan kelompok perempuan dalam kebijakan. Hal ini menciptakan kekhawatiran atas kualitas legislasi yang dihasilkan dan berpotensi merusak kepercayaan publik terhadap sistem politik. Tantangan lain yang mengganggu stabilitas legislasi adalah praktik politik uang, lemahnya kontrol publik, dan minimnya keterwakilan kelompok perempuan serta minoritas. Meskipun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur keterwakilan minimal 30% perempuan dalam daftar calon legislatif (Pasal 245 ayat (2)), implementasi kebijakan ini belum efektif. Ketimpangan representasi ini menghambat inklusivitas dalam pembuatan kebijakan dan memperbesar jarak antara parlemen dan konstituen.[13]

g. Keterwakilan Minoritas dan Kelompok Rentan

konstitusi Indonesia dalam Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa “setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.” Namun, dalam implementasinya, masih banyak terjadi pelanggaran hak minoritas. Salah satu contoh nyata adalah kasus diskriminasi terhadap Jemaat Ahmadiyah di Tangerang Selatan, yang menunjukkan bahwa ruang formal representasi belum menjamin perlindungan terhadap hak-hak kelompok minoritas, apalagi akses terhadap lembaga-lembaga legislatif. Lingkungan politik yang tidak inklusif, lemahnya perlindungan hukum, dan kurangnya mekanisme partisipatif yang ramah bagi kelompok marginal menjadikan suara mereka kerap terpinggirkan. Dalam konteks ini, sistem bikameral belum sepenuhnya berhasil menciptakan ruang deliberatif yang adil bagi semua golongan masyarakat, terutama mereka yang berada di luar arus utama politik.[14]

h. Kapasitas dan Profesionalisme Anggota Kamar Kedua

Proses rekrutmen anggota DPD melalui pemilu langsung, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, tidak menetapkan persyaratan substantif yang berkaitan dengan kompetensi legislasi. Dalam Pasal 182 ayat (2), disebutkan bahwa calon anggota DPD cukup memenuhi syarat administratif umum, seperti usia dan status kewarganegaraan, tanpa mewajibkan pengalaman atau latar belakang profesional di bidang hukum, pemerintahan, atau kebijakan publik. Hal ini menyebabkan banyak calon terpilih lebih karena popularitas misalnya tokoh masyarakat, selebritas, atau mantan pejabat daripada karena kemampuan legislasi atau pengalaman kebijakan publik yang memadai. Dampak dari lemahnya standar rekrutmen ini sangat terlihat dalam performa DPD, khususnya dalam fungsi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan pengawasan kebijakan yang menyangkut kepentingan daerah. Sejumlah anggota DPD dari periode-periode sebelumnya berasal dari latar belakang non-politik dan non-hukum, tanpa pengalaman legislatif yang cukup, sehingga kontribusinya dalam forum legislasi nasional kurang substantif dan kerap bersifat simbolis. [15]

2. Perbandingan negara penganut strong bicameral sistem dan soft bicameral yang ada di Indonesia

a. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, sistem legislatif terdiri dari dua kamar: Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat (House of Representatives). Senat, yang merupakan majelis tinggi, terdiri dari 100 anggota, dua dari setiap negara bagian, yang menjamin keseimbangan representasi antara negara bagian besar dan kecil. Sementara itu, Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai majelis rendah, terdiri dari 435 anggota yang dipilih berdasarkan populasi masing-masing negara bagian. Model ini memberikan representasi berdasarkan wilayah (Senat) dan juga berdasarkan populasi (Dewan Perwakilan). Lebih lanjut, baik Senat maupun Dewan Perwakilan memiliki wewenang legislatif yang signifikan termasuk pengusulan undang-undang, namun Senat memiliki fungsi khusus dalam konfirmasi pengangkatan presiden serta menyetujui perjanjian internasional.

Di sisi lain, Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR berfungsi sebagai kamar legislatif yang memiliki kekuasaan lebih besar dalam hal legislasi dan pengawasan, sementara DPD berperan sebagai representasi daerah dengan tugas yang lebih terbatas. Dalam konstitusi, DPD dibentuk sebagai lembaga yang mewakili kepentingan daerah, namun kewenangannya dalam proses legislasi cukup minimal, yang menjadi tantangan bagi efektivitas fungsinya. Sebagai contoh, DPD tidak memiliki hak legislatif untuk mengusulkan undang-undang; mereka hanya dapat memberikan masukan dan opini terkait usulan yang diajukan oleh DPR.[16]

b. Jerman

Di Jerman, Bundestag terdiri dari anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat, yang memastikan representasi langsung dari masyarakat. Statusnya sebagai kamar legislatif yang lebih kuat memberikan kewenangan untuk mengusulkan dan menyetujui undang-undang, serta memantau eksekutif. Sementara itu, Bundesrat mewakili 16 negara bagian Jerman dan memiliki peran penting dalam proses legislasi, terutama dalam hal undang-undang yang mempengaruhi kepentingan negara bagian. Bundesrat memiliki hak untuk mengajukan veto terhadap undang-undang tertentu, yang menciptakan keseimbangan kekuasaan yang signifikan antara pemerintah federal dan negara bagian.[17]

c. Prancis

Sistem di Prancis menawarkan mekanisme checks and balances yang cukup efektif di mana kedua kamar berfungsi dalam proses legislasi, tetapi jika ada ketidaksepakatan antara keduanya, Majelis Nasional dapat mengesahkan undang-undang tanpa persetujuan Senat setelah dua kali pemungutan suara. Hal ini menunjukkan bahwa Majelis Nasional memiliki kekuasaan yang lebih besar dalam menentukan arah kebijakan negara.[18]

D. KESIMPULAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Indonesia dari masa ke masa menunjukkan dinamika

yang stagnan, mulai pada saat pembentukannya yang setengah hati kemudian memengaruhi kewenangannya yang terbatas, hingga saat ini kewenangan DPD masih menjadi masalah ketatanegaraan di Indonesia mulai dari kewenangan yang terbatas, check and balance, stabilitas politik, keterwakilan, profesionalitas, representasi, dan keseimbangan kekuasaan ini menyebabkan fungsi DPD menjadi kurang efektif dalam merekonstruksi kepentingan daerah, sehingga kewenangan tersebut perlu diperkuat, dievaluasi dan disetarakan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui amandemen. Penulisan ini merekomendasikan agar : (1) kepada pemerintah terutama penyusun Undang-Undang perlu memperhatikan dinamika dan perkembangan kebutuhan lembaga DPD darimasa-kemasa, agar tidak terjadi kesalahan dalam merekonstruksi kewenangan DPD. Pengaturan kewenangan DPD sudah tidak sejalan dengan kebutuhan daerah maka dari itu kewenangannya harus diperkuat. Kemudian (2) kepada pemerintah khususnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), perlu mengadakan amandemen Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 untuk merekonstruksi kewenangan DPD agar lebih seimbang dengan DPR berdasarkan sistem bikameral (strong bicameral) yang ideal..

REFERENSI

- [1] D. U. Akmal, "Penambahan kewenangan dewan perwakilan daerah sebagai upaya memperkuat eksistensinya," *J. Ilm. Huk. Dan Keadilan*, vol. 10, no. 1, pp. 37–50, 2023.
- [2] T. Aufikurrahman, "Fungsi partai politik pada kekuasaan eksekutif dan legislatif berdasar pada sistem pemerintahan di Indonesia," *J. Civ. Media Kaji. Kewarganegaraan*, vol. 16, no. 2, pp. 145–153, 2019.
- [3] B. Bustamin and R. Jaya, "Urgensi checks and balances ketatanegaraan Indonesia dan Islam," *JURIS (Jurnal Ilm. Syariah)*, vol. 18, no. 2, p. 221, 2019.
- [4] A. L. Chidqi, "Perluasan kewenangan dewan perwakilan daerah ditinjau dari bikameral yang ideal," *J. Ilmu Huk. Aleth.*, vol. 4, no. 1, pp. 75–94, 2020.
- [5] T. E. Dharmanto and V. I. W. Nalle, "Kebijakan afirmatif dan partisipasi perempuan dalam pembentukan undang-undang," *Leg. J. Huk.*, vol. 14, no. 2, p. 369, 2023.
- [6] Y. Endi and F. A. Ranubaya, "Pengaruh politik minoritas di Indonesia dalam Pilpres

- 2024 (relevansi konsep fairness John Rawls),” *Seri Filsafat Teol.*, vol. 33, no. 32, pp. 144–166, 2024.
- [7] D. Faridah, “Studi Komparasi Sistem Parlemen Chili dan Indonesia,” p. 9, 2023.
- [8] W. Hankins, “Finally, Nebraska: A synthetic control analysis of legislative structure,” *State Polit. Policy Q.*, vol. 20, no. 1, pp. 3–22, 2020.
- [9] H. Hardianto and R. Herwati, “Ambiguitas hasil pemantauan dan evaluasi dewan perwakilan daerah terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah,” *Pandecta Res. Law J.*, vol. 15, no. 1, pp. 93–110, 2020.
- [10] J. Indrawan and M. P. Aji, “Perbandingan tugas dan kewenangan antara dewan perwakilan daerah dengan Senat Amerika Serikat: Sebuah usulan reposisi peran DPD,” *J. Pemerintah.*, vol. 12, no. 1, pp. 18–42, 2017.
- [11] I. Isnaini, “Koalisi partai politik dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia,” *CIVICUS*, vol. 8, no. 1, p. 93, 2020.
- [12] A. B. Kedang, S. Yohanes, and H. R. Udju, “Kajian yuridis terhadap struktur parlemen Indonesia berdasarkan UUD 1945,” *J. Huk. Bisnis*, vol. 13, no. 3, pp. 1–12, 2024.
- [13] B. S. Maula, “Perlindungan hukum atas hak-hak kelompok agama minoritas di Indonesia,” *Mahkamah J. Kaji. Huk. Islam*, vol. 5, no. 2, p. 248, 2020.
- [14] A. Mujahid, M. Macap, A. S. R. Rakia, and B. Purnama, “Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012,” *J. Inov. Huk.*, vol. 6, no. 1, pp. 226–228, 2025.
- [15] N. Nurdin and S. Alamsyah, “Penerapan sistem kepartaian di Indonesia dan Jerman dalam perspektif perbandingan politik,” *MARAS J. Penelit. Multidisiplin*, vol. 1, no. 2, pp. 180–188, 2023.
- [16] O. Rikardo, V. N. Ikhwan, and F. Larasati, “Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa hasil pemilu dan pilkada serentak,” *J. Huk. Sasana*, vol. 9, no. 1, pp. 9–30, 2023.
- [17] C. Rizal, M. Zen, H. Hendry, and A. F. Nasution, “Rancang bangun sistem informasi desa untuk meningkatkan pelayanan publik,” *JUKTISI*, vol. 2, no. 2, pp. 433–438, 2023.
- [18] H. S. R. Tinambunan and D. E. Prasetyo, “Rekonstruksi konstitusi dalam regional

representative dewan perwakilan daerah terhadap fungsi legislatif," *Masal. Huk.*, vol. 48, no. 3, p. 266, 2019.