

# *TINJAUAN KRITIS DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PERSPEKTIF PENGUATAN FUNGSI KELEMBAGAAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA*

**Indra Bayu Nugroho**

[Indrabayunugroho14@gmail.com](mailto:Indrabayunugroho14@gmail.com)

Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura

## **ABSTRAK**

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai konsep baru dalam lembaga perwakilan dan legislasi Indonesia merupakan suatu hal yang sangat baik dan progresif karena dapat menjadikan sistem perwakilan di Indonesia menjadi tidak hanya menitikberatkan pada sisi Politik belaka dengan adanya DPR, namun juga mengakomodir prinsip perwakilan rakyat murni. Selain itu keberadaan DPD juga menjadi jalan agar suara daerah menjadi lebih diperhatikan. Namun, fakta normatif menunjukkan bahwa keberadaan DPD belum dapat mewujudkan semua harapan tersebut mengingat kewenangan yang diberikan kepada DPD sangatlah terbatas. DPD juga cenderung hanya menjadi sebuah lembaga tanpa fungsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini disusun menggunakan penelitian hukum normatif dengan cara mengkaji sumber hukum primer dan sumber hukum sekunder. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mewujudkan suatu konsep perwakilan yang ideal dengan memperkuat fungsi dan kewenangan DPD. Selain itu, hal ini juga untuk mempertegas sistem perwakilan atau parlemen Indonesia apakah menggunakan sistem bikameral atau unikameral mengingat dalam sistem bikameral harus terdapat kesetaraan dalam dua lembaga legislatif.

**Kata Kunci:** DPD, Legislatif, Penguatan Kewenangan.

## **ABSTRACT**

*The Regional Representative Council's (DPD) existence as new structure in Indonesia's legislative and representative institutions is a very positive and progressive development because it can enable the country's representative system to support the idea of pure people's representation in addition to focusing on the political side of things with the DPR. In addition, the DPD's establishment provides a means of elevating the status of regional voices. Normative facts, however, demonstrate that despite the DPD's extremely limited jurisdiction, its presence has not been able to fulfill all of these hopes. In the Indonesian state administrative structure, DPD also frequently serves only as an institution. By looking through both primary and secondary legal sources, normative legal research was used to prepare this study. The goal of this research is to strengthen the DPD's authority and functions in order to establish an ideal representative notion. In addition, as there must be parity between the two legislative institutions in a bicameral system, this highlights whether the Indonesian representative or parliamentary system employs a bicameral or unicameral system.*

**Keywords:** DPD, Legislative, strengthening authority

## **PENDAHULUAN**

DPD adalah lembaga negara yang merupakan buah dari amendemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945. Sebagai lembaga yang juga muncul di masa setelah reformasi tentunya opini publik dengan pembentukan lembaga baru tersebut sangatlah besar. DPD tentunya diharapkan dapat menjadi



representasi nyata daripada kepentingan daerah, jembatan antara pemerintah pusat dan daerah, serta menghapus kecenderungan pengambilan kebijakan secara terpusat atau sentralistik oleh pemerintah di Jakarta. Lebih lanjut fakta Sejarah masa lalu yang berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat sentralistik atau terpusat telah menimbulkan berbagai kecemburuan politis, ketimpangan yang lebar, dan rasa ketidakadilan yang kemudian berimplikasi pada pergolakan bersenjata juga menjadi dasar daripada pembentukan lembaga yang secara khusus mewakili kepentingan daerah tersebut.<sup>1</sup>

Sebelum adanya amendemen pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 fungsi representasi daerah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan adanya komposisi utusan daerah sesuai dengan pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amendemen) yang menyatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta utusan daerah dan golongan. Namun setelah adanya amendemen ketiga konstitusi utusan daerah dalam tubuh MPR tersebut dijadikan lembaga yang mandiri dalam rumpun legislatif yakni DPD. Alasan adanya perubahan tersebut adalah utusan daerah dianggap kurang menjembatani relasi antara pemerintah pusat dan daerah hal ini ditambah dengan adanya tuntutan restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>2</sup>

Pembentukan DPD tidak dapat dilepaskan dari tuntutan adanya reformasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mengedepankan otonomi secara luas dan asas pembantuan serta tuntutan untuk lebih memperhatikan aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan khususnya dalam bidang legislasi.<sup>3</sup> Secara eksplisit pembentukan DPD sebenarnya menimbulkan pertanyaan besar, untuk apa sebenarnya pembentukan DPD sebagai representasi daerah dalam bidang perumusan kebijakan legislasi mengingat para Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang telah jauh ada sebelumnya dipilih melalui sistem Daerah Pemilihan (Dapil) yang tentunya bertujuan agar para anggota DPR tersebut dapat mewakili serta melakukan serap aspirasi secara efektif dengan *background* kepentingan daerahnya masing-masing, namun meskipun sama-sama dipilih oleh masyarakat di daerah, terdapat perbedaan kedudukan secara prinsipil antara DPR dan DPD yakni bahwasanya DPR merupakan representasi rakyat di suatu daerah secara politik sedangkan DPD adalah representasi daerah secara umum,<sup>4</sup> sehingga berkaca dari perbedaan tersebut sudah seharusnya masing-masing lembaga dapat melakukan tugas pokok dan fungsinya masing-masing sesuai dengan koridornya. Perbedaan tersebut juga memiliki tujuan untuk menghindari adanya keterwakilan secara ganda yang dapat menyebabkan adanya tumpang tindih.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Arifin, M. Z., & Mutiari, Y. L. (2017). Suatu Pandangan Tentang Eksistensi Dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Thengkyang*, 2(1), 1-15. Hal 3

<sup>2</sup> Nirahua, S. E. (2011). Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(4), 585-603. Hal 587

<sup>3</sup> *Loc. cit*

<sup>4</sup> Nikasih, S., & Iswanto, S. H. (2019). *Analisis Kritis Pergeseran Fungsi Utusan Daerah Dalam Dewan Perwakilan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Doctoral dissertation, Univesitas Muhammadiyah Surakarta). Hal 4

<sup>5</sup> Muksalmina, M., Tasyukur, T., & Yustisi, N. (2023). *Dinamika Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Legislatif Dalam Sistem*

Menurut hemat penulis sendiri sejatinya DPD RI memiliki legitimasi yang lebih kuat dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam hal sebagai sama-sama lembaga perwakilan, hal ini disebabkan apabila kita kaji dua lembaga tersebut dalam perspektif teori mandat yang dikemukakan oleh Rousseau dan Petion Dewan Perwakilan Rakyat mewakili dua unsur sekaligus yakni mewakili rakyat di daerah pemilihannya dan mewakili kekuatan politik pengusung (Partai Politik). Anomali yang terjadi dan merupakan realitas yang tidak dapat dibantah saat ini adalah hubungan antara anggota DPR dengan rakyat yang memilihnya bersifat mandat bebas sedangkan hubungan antara anggota DPR dengan kekuatan politik pengusung bersifat mandat imperatif. Mandat bebas sendiri merupakan suatu kondisi dimana orang yang mewakili kepentingan dapat bertindak secara bebas tanpa dibatasi oleh instruksi atau arahan daripada orang yang diwakilinya, Sedangkan mandat imperatif adalah suatu kondisi dimana orang yang mewakili bertindak sesuai dengan arahan daripada pihak yang diwakili.<sup>6</sup> Sedangkan apabila kita lihat anggota DPD sendiri sama sekali tidak diusung oleh partai politik hal ini ditambah terdapat ketentuan pasal 182 huruf (l) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang telah diperkuat dengan putusan Mahkamah Konstitusi nomor 30/PUU-XVI/2018 yang secara tegas melarang anggota DPD untuk menjadi pengurus Partai Politik sehingga dalam hal ini DPD RI hanya mewakili daerah secara umum dan rakyat yang memilihnya secara khusus.

---

*Ketatanegaraan Indonesia. Unes Journal of Swara Justisia*, 7(2), 764-773. Hal 763

<sup>6</sup> Andriyan, D. N. (2019). *Hukum Kelembagaan Negara Dinamika Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*. Pustaka Ilmu. Hal 17

Berdasarkan tujuannya adanya lembaga negara adalah untuk merealisasikan tujuan bernegara dengan kata lain setiap pembentukan lembaga negara senantiasa mengandung tugas pokok dan fungsinya masing-masing,<sup>7</sup> begitu juga dengan Dewan Perwakilan Daerah yang tentunya memiliki tugas pokok dan fungsi dalam rangka pembentukannya. Tugas pokok dan fungsi dari DPD tersebut dituangkan dalam limitasi kekuasaan yang telah dijamin oleh Konstitusi yakni dalam pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 secara ringkas kekuasaan DPD RI Menurut Konstitusi adalah sebagai berikut. 1). Kekuasaan melakukan pembahasan rancangan Undang-Undang tertentu 2). Kekuasaan memberikan pertimbangan atas rancangan Undang-Undang di bidang tertentu yang sedang dibahas.<sup>8</sup>

Berdasarkan dua kekuasaan dan fungsi kelembagaan daripada DPD tersebut tentunya tidak mengherankan apabila DPD masuk dalam ranah bidang legislatif karena berkuat dalam bidang pembahasan rancangan Undang-Undang meskipun memang secara nyata-nyata fungsi dan kekuasaan daripada DPD RI menurut Konstitusi masih sangat lemah. Lemahnya kekuasaan DPD tersebut sebenarnya menjadikan para pihak banyak menyangsikan apakah sebenarnya DPD ini benar-benar lembaga legislatif atau bukan. Walaupun memang secara teori DPD dimasukkan dalam kerangka kekuasaan legislatif, hal ini merupakan aktualisasi dari asas pembagian kekuasaan, yang mana asas pembagian kekuasaan sendiri adalah salah satu hal yang sangat esensial dalam negara hukum.<sup>9</sup> Keberadaan DPD juga dikaitkan dengan banyak diskursus sistem

<sup>7</sup> Harimurti, Y. W. (2019). *Kelembagaan negara dalam praktek ketatanegaraan Indonesia*. Inteligencia Media. Hal 12

<sup>8</sup> *Ibid* Hal 6

<sup>9</sup> Harimurti, Y. W. (2021). *Negara Hukum dan Demokrasi Konsep dan*

parlemen dua kamar atau *bicameral*, hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H. yang menyatakan bahwa ide pembentukan DPD adalah untuk merealisasikan sistem parlemen dua kamar.<sup>10</sup>

Lebih lanjut Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H menyatakan bahwasanya dengan dibentuknya DPD tersebut tidaklah lantas menjadikan parlemen Indonesia menganut sistem dua kamar, hal ini dikarenakan DPD tidak diberikan kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang.<sup>11</sup> Penulis setuju dengan pernyataan bahwasanya pembentukan DPD RI tidak mengubah sistem parlemen Indonesia menjadi bikameral sebagaimana yang telah disampaikan oleh Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H, selain karena alasan diatas adanya dua komposisi lembaga legislatif di Indonesia berada di dalam tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), bukan di tubuh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi pembentukan Undang-Undang.

Peran, tugas serta fungsi dari DPD RI sebenarnya telah mengalami adanya perubahan ke arah penguatan, hal ini pasca adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang diajukan oleh DPD RI yang menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah, dengan tujuan untuk mempertegas peran dan fungsinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Setelah adanya putusan tersebut Rancangan Undang-Undang dari DPD RI memiliki kedudukan yang sama dengan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPR RI dan Presiden serta poin-poin putusan lain yang memberikan penguatan terhadap fungsi legislasi dan eksistensi dari DPD RI. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga mengubah paradigma yang menyatakan bahwa DPD RI seolah-olah adalah sub ordinat dari DPR RI dalam rangka fungsi legislasi.<sup>12</sup> Dinamika atas tugas dan fungsi dari DPD RI tersebut akan dibahas secara lebih lanjut pada pembahasan artikel ini.

Terbatas dan lemahnya kewenangan DPD telah menjadikan lembaga yang terbentuk pasca reformasi ini mengalami kelumpuhan fungsi, selain itu seperti yang telah penulis sampaikan sebelumnya di bagian awal dengan kewenangan dan kekuasaan yang dimilikinya saat ini tentunya wajar apabila terdapat keraguan akan fungsi daripada DPD sebagai lembaga legislatif. Berbagai uraian yang telah penulis sampaikan hanyalah secuil dari banyaknya problematika kelembagaan yang melekat pada DPD sehingga sangat penting untuk melakukan penguatan fungsi kelembagaan daripada DPD itu sendiri sebagai bentuk efektivitas fungsi legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Menurut penulis dengan fungsi DPD saat ini yang serba terbatas telah menjadikan adanya defisiensi kelembagaan karena sebenarnya fungsi daripada DPD dalam rangka representasi daripada daerah

---

Perkembangan Kotemporer. Setara Press. Hal 38

<sup>10</sup> Asshiddiqie, Jimly, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005) Hal 17

<sup>11</sup> Asshiddiqie, J. (2007). Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca

reformasi. PT Bhuana Ilmu Populer. Hal 189-182

<sup>12</sup> Yenny, A. S. (2014). Fungsi Legislasi DPD RI Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Lex Publica*, 1(1). Hal 38

dapat dilakukan secara sekaligus oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga haruslah dirumuskan suatu formulasi untuk memperkuat fungsi kelembagaan dari lembaga negara yang dalam hal ini adalah DPD RI.

#### **METODE PENELITIAN.**

Tujuan sebenarnya dalam melakukan penelitian hukum adalah untuk memperoleh suatu fakta atau kebenaran serta menjawab berbagai permasalahan yang dihadapi dalam kerangka hukum.<sup>13</sup> Metode penelitian yang digunakan dalam menyusun artikel ilmiah ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif sendiri adalah desain penelitian ilmiah yang memfokuskan kajian pada norma yang dalam hal ini adalah peraturan perundang-undangan terkait dan didudukkan sebagai acuan dalam penyelenggaraan dalam kehidupan bernegara.<sup>14</sup> Dalam hal tujuannya metode yang digunakan adalah penelitian hukum deskriptif yakni suatu penelitian hukum yang memfokuskan pada kajian mengenai gejala hukum tertentu dan memperoleh gambaran yang lengkap mengenai gejala tersebut<sup>15</sup>. Sedangkan secara umum penulisan artikel ilmiah ini menggunakan mekanisme studi pustaka atau *library research*. Langkah-langkah penelitian yang digunakan oleh penulis secara berurutan adalah menentukan topik penelitian, memfokuskan rumusan permasalahan, mengumpulkan literatur, melakukan review literature dan review norma terkait, melakukan penulisan artikel dan justifikasi kesimpulan.

---

<sup>13</sup> Solikin, N. (2021). Pengantar Metodologi Penelitian Hukum. Qiara Media. Hal 4

<sup>14</sup> Muhaimin. (2020). Metode Penelitian Hukum. Mataram University Press. Hal 25

<sup>15</sup> *Op.cit*

<sup>16</sup> Santika, I. W. E., & Sujana, I. G. (2021). Mpr dalam sistem ketatanegaraan

#### **PEMBAHASAN**

##### **1. Dinamika Pembentukan DPD RI dan Cita-Cita Mewujudkan Respresentasi Daerah.**

Seperti yang telah disinggung penulis pada bagian awal pendahuluan pembentukan DPD RI merupakan suatu bentuk perubahan dari utusan golongan dan daerah dalam tubuh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Hal ini sesuai dengan yang diamanatkan oleh pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen). Penjelasan dari pasal dalam konstitusi tersebut sendiri menyatakan bahwasanya tujuan dari adanya utusan golongan dan daerah dalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dengan mengakomodir semua golongan untuk dapat memiliki wakil dalam tubuh MPR.

Lebih lanjut juga dijelaskan bahwa golongan yang dimaksud adalah serikat pekerja, koperasi dan badan-badan lain yang kolektif, belakangan frasa badan-badan lain yang kolektif tersebut juga dianggap sebagai celah untuk memasukkan militer dalam rangka fungsi politik ke dalam tubuh lembaga tertinggi negara tersebut (pada saat itu).<sup>16</sup> Lebih lanjut utusan daerah dan golongan di dalam MPR RI bukanlah orang-orang yang mewakili kepentingan kelompok-kelompok di daerah namun adalah orang yang memang dianggap dapat merepresentasikan daerah secara umum tanpa adanya sekat kelompok.<sup>17</sup>

Keberadaan DPD RI juga merupakan tuntutan akan adanya demokratisasi di daerah

indonesia (studi komparatif antara sebelum dan sesudah perubahan uud 1945). *VYAVAHARA DUTA*, 16(1), 91-100. Hal 94

<sup>17</sup> Pirmansyah, M. (2014). *Eksistensi dewan perwakilan daerah dalam sistem bikameral di Indonesia*. Syarif Hidayatullah State Islamic University Jakarta. Hal 138

yang sejalan dengan hak serta kepentingan masyarakat serta memperkokoh semangat partisipasi daerah dalam kepentingan dan pengambilan kebijakan nasional serta memperkuat stabilitas Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>18</sup> Tentunya berkaca dari kerangka filosofis *Ius Constituendum* tersebut, seharusnya keberadaan DPD adalah perkembangan yang positif bagi konsep perwakilan rakyat dalam bingkai daerah. Namun justru fakta menunjukkan bahwasanya dalam kurun waktu 20 tahun sejak Pemilihan Umum pertama yang memilih anggota DPD RI belum ada sama sekali progresifitas yang ditunjukkan oleh lembaga hasil amandemen ketiga konstitusi tersebut. Tentunya hal ini sangat disayangkan karena keberadaan lembaga baru yang menjadi angin segar bagi penguatan eksistensi daerah dalam pengambilan kebijakan nasional justru menjadi lembaga yang seolah mengalami kelumpuhan dan stagnan di tempat.

Pada bagian pendahuluan penulis telah sedikit mengulas sebuah pertanyaan paradigmatik mengenai eksistensi DPD RI sebagai lembaga perwakilan daerah yakni untuk apa sebenarnya keberadaan DPD RI? padahal anggota DPR RI yang sudah ada sebelumnya telah dipilih melalui sistem Dapil, mengapa konsep perwakilan daerah tidak dilakukan sekaligus saja oleh DPR RI bukankah secara proporsi hal ini lebih efisien dibandingkan pembentukan lembaga baru seperti yang telah dilakukan. Tentu saja hal tersebut menurut penulis adalah paradigma yang sangat masuk akal tetapi satu hal yang ingin dicapai

dengan adanya DPD RI selain hanya pada aktualisasi perwakilan daerah adalah reformulasi sistem perwakilan. Seperti yang telah kita ketahui secara bersama-sama bahwa meskipun DPR RI dianggap mewakili rakyat, namun yang tidak boleh dilupakan adalah para anggota DPR RI juga mewakili partai politik pengusungnya, hal ini karena memang sejatinya DPR RI merupakan lembaga perwakilan yang bercorak politik.<sup>19</sup>

Fakta menunjukkan justru para anggota DPR tersebut dalam pelaksanaan tugas parlemennya lebih bertendensi mengikuti kehendak dari fraksi partai politik pengusung, dibandingkan dengan melakukan serap aspirasi dengan terjun langsung ke tengah-tengah masyarakat untuk mengetahui apa sebenarnya kehendak politik dari rakyat yang diwakilinya. Besarnya dominasi partai ini tidak lain disebabkan oleh kontrol anggota DPR yang besar oleh partai dengan dimungkinkannya partai memberhentikan anggota DPR RI melalui mekanisme *recall* atau yang lebih dikenal sebagai PAW (Pergantian Antar Waktu). *Recall* sendiri dapat diartikan sebagai menarik, memanggil kembali atau melakukan pembatalan,<sup>20</sup> untuk itulah sebenarnya keberadaan DPD RI dapat menjadi sebuah reformulasi sekaligus angin segar bagi konsep perwakilan kontemporer di Indonesia.

Hal ini cukup beralasan karena konsep perwakilan rakyat yang diusung oleh DPD RI adalah konsep perwakilan non politik dimana para anggota DPD mencalonkan diri melalui mekanisme perseorangan sehingga konsep keterwakilan dari DPD RI sendiri adalah *pure*

Universitas Airlangga, di Surabaya, 22 Desember 2005,

<sup>19</sup> Andriyan, D. N. *Op.Cit* Hal 37

<sup>20</sup> Sonbay, J. S., Suryawan, I. G. B., & Sutama, I. N. (2021). Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Analogi Hukum*, 3(2), 147-151. Hal 149

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD 1945, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum

*teritorial representation*, hal ini tentunya sangat berbeda dengan DPR RI yang mengusung konsep keterwakilan sebagai *political representation*.<sup>21</sup> Selain mewujudkan konsep representasi dan perwakilan daerah filosofis tujuan keberadaan DPD RI adalah menciptakan prinsip *check and balances* antara kebijakan yang ada di pusat dan kebijakan yang ada di daerah<sup>22</sup> lebih lanjut prinsip *check and balances* tersebut akan menimbulkan konsep pengawasan ganda dimana kebijakan pusat dapat diawasi oleh daerah dan kebijakan daerah dalam kerangka otonomi dan desentralisasi dapat diawasi oleh pemerintah pusat. Yang kemudian berimplikasi pada menguatnya stabilisasi kebijakan pengawasan tentunya stabilisasi pengawasan tersebut memiliki dampak yang positif pada kualitas daripada kebijakan itu sendiri dan meminimalisir adanya penyimpangan-penyimpangan baik dalam hal aktualisasi kebijakan atau pra perumusan kebijakan.

## 2. Prinsip Dasar Negara Kesatuan dan Sistem Parlemen Dalam Negara Kesatuan.

Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan hal ini dijamin dan dilindungi langsung oleh Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 1 ayat (1). Bahkan dipertegas mengenai bentuk negara kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan yang termaktub dalam pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Proteksi konstitusi mengenai tidak dapat dirubahnya bentuk negara kesatuan Indonesia adalah pengalaman buruk di

masa lalu ketika Indonesia menjadi negara federal pada kurun waktu 1949 hingga 1950 dalam bentuk Republik Indonesia Serikat, yang banyak menimbulkan problematika baik di pusat maupun di daerah. Dimana pada saat itu, juga banyak terjadi pergolakan di daerah yang berimplikasi pada dinamika disintegrasi. Negara kesatuan sendiri adalah suatu konsep negara yang terdiri atas satu susunan tunggal dan tidak terdapat negara di dalam negara sebagaimana yang berlaku dalam negara federal.<sup>23</sup> Menurut Van Apeldorn suatu negara dikatakan sebagai kesatuan apabila kekuasaan dalam negara tersebut hanya dipegang oleh pemerintah pusat sedangkan Pemerintah Daerah hanya melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan yang telah digariskan oleh Pemerintah Pusat. CF Strong sendiri menyatakan bahwasanya ciri dari negara kesatuan adalah adanya kekuasaan yang besar dari parlemen atau lembaga perwakilan serta tidak terdapat badan lain yang berdaulat.<sup>24</sup>

Dalam negara kesatuan sejatinya kekuasaan dalam pemerintahan dipegang secara penuh oleh Pemerintah Pusat sehingga corak dari negara kesatuan lebih bertendensi pada sentralisasi. Namun tentu saja sentralisasi tersebut juga masih terbagi dalam berbagai klasifikasi yang dalam hal ini adalah sentralisasi yang bersifat mutlak dan sentralisasi yang relatif. Membahas mengenai sentralisasi sebenarnya memiliki kaitan yang erat dengan adanya teori pembagian kekuasaan dimana negara demokrasi yang beradab haruslah memiliki unsur tersebut dalam penyelenggaraan ketatanegaraan baik

<sup>21</sup> Bagus, M., & Sari, H. N. (2019). Urgensi Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah Yang Bebas Dari Anggota Partai Politik. *Al-Adl*, 12(2). Hal 309

<sup>22</sup> Titik Triwulan Tutik (2011), Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia, (Jakarta: Pernada Media Group), hal. 65

<sup>23</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1983), Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, FH UI & CV. Sinar Bakti, Cetakan Kelima, hal., 249.

<sup>24</sup> Miriam Budiharjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia, 2000), hal. 140.

berdasarkan trias politica (Eksekutif, Yudikatif, legislatif) maupun pembagian kekuasaan berdasarkan daerah atau wilayah (*areal division of powers*).<sup>25</sup> Namun meskipun kemudian negara kesatuan lebih bercorak sentralisasi bukan berarti pemerintahan daerah tidak diberikan kerangka kewenangan dan kekuasaan. Dalam negara kesatuan dimungkinkan untuk dilakukan devolusi urusan-urusan yang sifatnya penting untuk kemudian menjadi domain dari pemerintahan daerah sehingga dalam hal ini akan muncul suatu klasifikasi negara baru diluar negara kesatuan atau negara federal yakni (*quasi federal arrangement*).

Bentuk negara ini juga banyak disebut sebagai negara kesatuan yang didesentralisir yang kemudian konsep ini juga dianut Indonesia karena ingin menerapkan suatu stabilisasi namun, juga tidak menutup adanya prinsip kemandirian daerah. Mengenai konsep desentralisir dalam negara kesatuan memiliki dua cara penerapan yakni penerapan desentralisasi yang simetris dan asimetris. Dalam penerapan desentralisasi simetris kewenangan dan kekuasaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah memiliki sifat yang sama antara satu daerah dengan daerah yang lain, sedangkan pada konteks asimetris kewenangan dan kekuasaan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah memiliki perbedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Indonesia sendiri lebih menganut desentralisasi yang asimetris karena terdapat beberapa provinsi yang memiliki keistimewaan tersendiri, misalnya otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh dan Papua serta keberadaan DKI Jakarta dan DI Yogyakarta.

Telah diuraikan diatas bahwa esensi dari negara kesatuan adalah adanya susunan tunggal negara atau dengan kata lain tidak ada negara dalam negara sebagaimana yang terdapat pada negara dengan bentuk federal, maka hal ini berimplikasi pada bentuk lembaga perwakilan atau parlemen negara tersebut. Dalam negara kesatuan bentuk parlemen negara lebih banyak berbentuk satu kamar atau *unicameral system*. Bentuk parlemen Tunggal pada negara kesatuan sejatinya merupakan perwujudan dari kepentingan politik nasional negara tersebut, dimana parlemen yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang periodik adalah merespresentasikan kepentingan seluruh rakyat.<sup>26</sup>

Terdapat beberapa alasan langsung yang mendasari mengapa banyak negara kesatuan yang menganut sistem parlemen kamar Tunggal atau *unicameral*, 1. Kekuasaan terpusat berada di tangan pemerintah pusat dikarenakan struktur negara yang Tunggal, 2. Pemerintahan yang berdaulat hanya ada satu yakni terletak pada pemerintah pusat, 3. Sebagian besar negara kesatuan merupakan negara kecil dalam artian luas wilayah dan jumlah penduduk, sehingga bentuk parlemen Tunggal akan lebih memudahkan, selain itu di dalam negara tersebut juga minim heterogenitas.<sup>27</sup> Namun, sejatinya seperti yang telah disinggung sebelumnya oleh penulis sistem parlemen satu kamar bukan merupakan ciri mutlak dari negara kesatuan karena sistem parlemen dua kamar atau *bicameral* juga dapat diterapkan dalam negara kesatuan contoh kecil negara kesatuan yang menerapkan sistem parlemen bikameral adalah Italia.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Susanto, S. N. H. (2019). Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(4), 631-639. Hal 633

<sup>26</sup> Saifuddin, (2009), Partisipasi Publik dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, Jogjakarta, FH UII Press, hal 124

<sup>27</sup> Saifuddin, *Op.Cit* hal 122

<sup>28</sup> Mahmuzar. (2019) Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan Studi



Diantara dua sistem tersebut baik sistem parlemen *bicameral* maupun sistem parlemen *unicameral* memiliki keunggulannya masing-masing. Keunggulan dari sistem parlemen Tunggal atau *unicameral* adalah sebagai berikut; 1. Sistem parlemen *unicameral* lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat dibagi-bagi, 2. Sistem parlemen Tunggal memiliki sifat yang lebih praktis dan sederhana yang memudahkan pengambilan keputusan dengan mufakat sehingga lebih demokratis, 3. Terdapat jaminan mengenai pengambilan keputusan secara lebih cepat karena struktur dan elemen dari parlemen yang lebih sederhana serta meminimalisir terjadinya *deadlock* akibat perselisihan sikap antara dua kamar, 4. lembaga perwakilan yang Tunggal menjadikan pertanggungjawaban yang diemban menjadi Tunggal pula sehingga apabila terjadi permasalahan tidak dapat meng-kambing hitamkan lembaga lain, 5. Jumlah anggota parlemen yang lebih sedikit dalam sistem ini menjadikan rakyat lebih mudah dalam melakukan kontrol kinerja serta menekan *cost* dalam sistem negara.

Sedangkan keunggulan dalam parlemen yang menggunakan sistem bikameral atau dua kamar adalah sebagai berikut; 1. Lebih banyak mencerminkan konsep perwakilan rakyat karena meskipun terdapat perwakilan rakyat secara politik juga terdapat perwakilan daerah, 2. Menekan adanya kemungkinan kesewenang-wenangan masing-masing kamar dalam pembentukan Undang-Undang karena masing-masing kamar adalah mitra yang berimbang yang juga wajib melakukan kontrol antara satu sama lain, 3. Sistem parlemen dua kamar lebih menjamin adanya pengambilan keputusan secara

cermat dan hati-hati serta menekan adanya pengambilan keputusan yang timpang atau berat sebelah.<sup>29</sup>

Menurut penulis sejatinya mengenai penggunaan dua sistem parlemen baik bikameral maupun unikameral tidak bisa dikukung dalam kerangka bentuk negara apakah kesatuan maupun federal namun pertimbangan yang lebih penting yang kemudian harus diindahkan adalah bagaimana kondisi negara tersebut apakah negara tersebut merupakan negara yang homogen atau heterogen apabila negara tersebut lebih banyak bersifat homogen maka sistem parlemen *unicameral* lebih tepat untuk diterapkan selain itu hal lain yang patut menjadi pertimbangan adalah luas wilayah dan jumlah penduduk.

### 3. Paradigma Sistem Parlemen Dua Kamar (Bikameral) Melalui Keberadaan DPD RI.

Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H. menjelaskan bahwa cita-cita awal pembentukan Dewan Perwakilan Daerah adalah untuk mewujudkan sistem parlemen dua kamar atau yang lebih dikenal sebagai *bicameral*.<sup>30</sup> Sistem parlemen dua kamar adalah konsep yang sudah dikenal serta diterapkan oleh beberapa parlemen di dunia. Sistem ini berarti menjadikan lembaga legislatif atau parlemen suatu negara terdiri atas konfigurasi dua lembaga lain yakni *lower house* (kamar pertama) dan *upper house* (kamar kedua). Apabila kita kaji dalam konteks Amerika Serikat parlemen negara adidaya tersebut menggunakan sistem bikameral, dimana Kongres yang merupakan parlemen Amerika Serikat terdiri atas dua lembaga yang setara yakni Senat dan *House of Representative* (HOR). Sedangkan dalam konteks Inggris parlemen negara monarki tersebut terdiri atas dua

konstitusional keberadaan DPD RI. Bandung: Nusa Media hal 111

<sup>29</sup> Mahmuzar. *Op. Cit.* hal 95-111

<sup>30</sup> Asshiddiqie, Jimly, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945. *Op Cit*

konfigurasi kamar yakni majelis tinggi yang terdiri atas para bangsawan (*House of lord*) dan majelis rendah yang merupakan masyarakat sipil (*House of commons*) yang dipilih melalui Pemilihan Umum.

Sejatinya sistem parlemen dua kamar banyak dianut oleh negara monarki dan republik yang memiliki bentuk federal tau terdiri atas beberapa negara bagian, namun juga tidak menutup kemungkinan terdapat beberapa negara monarki dan republik yang berbentuk kesatuan yang menganut sistem parlemen yang satu ini.<sup>31</sup> Yang ingin disampaikan penulis disini adalah sistem parlemen dua kamar bukan merupakan ciri mutlak dari negara yang berbentuk federasi. Meskipun memang kebanyakan konfigurasi kamar selain perwakilan rakyat secara khusus adalah perwakilan daerah atau perwakilan negara bagian. Dalam konteks Indonesia sendiri gagasan untuk mewujudkan sistem parlemen bikameral baru muncul pada tahun 2001 pada sidang tahunan MPR RI mengenai perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>32</sup>

Secara sekilas apabila kita melihat konfigurasi parlemen Indonesia dengan adanya DPD RI, maka akan dilihat bahwa konfigurasi kamar parlemen Indonesia terdiri atas dua lembaga yakni DPR RI dan DPD RI yang kemudian dalam hal ini DPR RI merupakan perwakilan rakyat dalam bingkai politik, sedangkan DPD RI mewujudkan perwakilan daerah. Atas dasar hal tersebut kemudian banyak literatur yang menyimpulkan bahwa Indonesia merupakan negara yang menganut sistem

parlemen bikameral namun, disini penulis menyangsikan akan hal tersebut karena terdapat beberapa hal yang kemudian menurut penulis menjadikan sistem parlemen yang dianut Indonesia bersifat abu-abu tidak bikameral juga tidak unikameral. Yang pertama adalah mengenai konfigurasi kelembagaan parlemen ganda yang menjadi ciri khusus dari parlemen bikameral, dalam parlemen bikameral konfigurasi kedua lembaga tersebut menginduk pada satu lembaga yang merupakan lembaga legislatif, misalnya di Amerika Serikat HOR dan Senat menginduk pada kongres sebagai legislatif. Di Indonesia anomali yang terjadi adalah kelembagaan ganda parlemen tidak menginduk pada lembaga legislatif (DPR RI) namun, justru menginduk pada MPR RI sedangkan DPR RI sendiri sebagai lembaga legislatif di Indonesia seolah-olah menjadi *lower house* atau kamar pertama.

Yang kedua adalah mengenai hubungan kelembagaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan DPD RI. Menurut artikel yang ditulis oleh Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A. dan Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.<sup>33</sup> sejatinya hal yang penting dalam sistem parlemen bikameral adalah kedudukan yang berimbang antara kamar pertama dan kamar kedua terutama dalam hal legislasi atau pembentukan suatu Undang-Undang, di Indonesia sendiri keberadaan DPR RI sebagai *lower house* dan DPD RI sebagai *upper house* tidaklah berimbang terutama dalam hal kewenangan legislasi, DPR RI seolah-olah memiliki superioritas dalam pembentukan suatu Undang-Undang. Bahkan DPD RI harus mengajukan

<sup>31</sup> Mahmuzar. *Op.Cit* hal 51

<sup>32</sup> Nugraha, H. S. (2017). Pemurnian Sistem Presidensial Dan Parlemen Dua Kamar Di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan Uud 1945. *Jurnal Hukum Novelty*, 8(1), 51-69. Hal 62

<sup>33</sup> Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar (2007). Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD. *Jurnal Legislasi Indonesia*, (4 No.3), September, 2007, 107-123 hal 109

*constitutional review* ke Mahkamah Konstitusi untuk memperkuat kedudukan lembaga senat Indonesia tersebut (dinamika kewenangan DPD RI yang beberapa kali berubah atas dasar putusan MK akan dibahas dalam bagian selanjutnya). Pada dasarnya regulasi terkini dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang telah melalui beberapa dinamika perubahan menyatakan bahwasanya kewenangan DPD RI dalam legislasi atau pembentukan Undang-Undang hanya sebatas pada mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan ikut melakukan pembahasan terhadap Rancangan Undang-undang tersebut dan tidak memiliki kewenangan untuk memberika keputusan persetujuan atas suatu Rancangan Undang-Undang.

Sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014. Apabila kita melihat ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada pasal 166 ayat (2) yang berbunyi: RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.<sup>34</sup> Frasa tersebut menunjukkan bahwa seolah-olah DPD RI merupakan subordinasi dari DPR RI serta seolah-olah DPD RI hanya menyampaikan usul RUU kepada DPR RI. Melihat berbagai uraian diatas telah jelas bahwa antara DPR RI dan DPD RI tidak setara dalam hal kewenangan legislasi, tentunya hal ini merupakan bukti nyata bahwa hal tersebut merupakan pertentangan terhadap prinsip yang ada pada parlemen bikameral dimana antara *lower house* (kamar pertama) dan *upper house* (kamar kedua) haruslah setara sebagai aktualisasi dari prinsip *checks and balances*. Penulis disini menyimpulkan bahwa sistem parlemen di

Indonesia tersebut masihlah sangat abu-abu dimana tidak secara tegas menganut bikameral dan juga tidak secara tegas menganut *unicameral* sehingga penulis menyatakan bahwa parlemen di Indonesia sejatinya dalah menganut sistem quasi bikameral.

Seharusnya Indonesia dapat mempertegas sistem parlemen yang dianut hal ini berkaitan dengan eksistensi keberadaan DPD RI yang juga masih dipertanyakan dan diragukan di Indonesia. DPD RI seharusnya dapat berfungsi sebagai *upper house* yang efektif sebagai mitra yang setara dengan DPR RI untuk kemudian dapat melakukan koreksi atas kinerja legislasi dari DPR RI yang sampai saat ini juga masih dipertanyakan oleh rakyat secara luas. Tujuan utama dari keberadaan parlemen bikameral sebenarnya adalah sangat bagus dimana masing-masing kamar tidak bisa sembarangan dalam melaksanakan fungsinya karena diawasi oleh kamar yang lain.

#### **4. Dinamika Kewenangan DPD RI Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Fungsi Legislasi DPD RI.**

Kekuasaan DPD RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah dijamin oleh konstitusi dalam pasal 22 D. Telah disinggung oleh penulis sebelumnya bahwa sejatinya di dalam negara yang menganut sistem parlemen dua kamar atau bikameral, keberadaan dua kamar tersebut adalah seimbang hal ini bertujuan sebagai bagian *checks and balances*, dimana diantara dua kamar tersebut haruslah saling melakukan pengawasan satu sama lain. Dalam konteks Dewan Perwakilan Daerah tentunya kita secara bersama-sama telah mengetahui bahwa tidak terdapat kesetaraan antara konfigurasi dua kamar dalam parlemen Indonesia.

---

<sup>34</sup> Lihat Undang\_undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR DPD dan DPRD



Beberapa kali kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah telah mengalami perubahan. Perubahan tersebut terjadi dalam dua rezim yakni dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta pada revisi produk hukum tersebut yakni pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Penulis disini akan membahas masing-masing perubahan kewenangan yang menguatkan kedudukan DPD RI tersebut sebagai lembaga legislasi di Indonesia.

Berdasarkan literatur sebenarnya sebelum dilakukannya uji materi yang dilakukan oleh DPD RI terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan. RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 telah masuk sebagai Program Legislasi Nasional atau Prolegnas di tahun 2013 dan telah disetujui bersama dengan beberapa RUU yang lain.<sup>35</sup> Uji materi pertama yang dilakukan oleh DPD RI tersebut teregistrasi menggunakan nomor 92/PUU-X/2012. Pada permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan dari DPD RI yang pada dasarnya menguatkan posisi DPD RI terutama dalam hal fungsi legislasi.

Rincian dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 adalah sebagai berikut:

Pasal Yang Dimohonkan.	Alasan Pemohon (DPD RI)	Putusan MK
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 18 huruf G Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> <li>• Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> <li>• Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> <li>• Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> <li>• Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> </ul>	<p>Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah menghilangkan kewenangan DPD RI dalam mengajukan RUU baik di dalam Program Legislasi Nasional maupun diluar Program Legislasi Nasional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 18 huruf G bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan harus dimaknai rencana strategis pemerintah, rencana strategis DPR dan rencana strategis DPD.</li> <li>• Pasal 20 huruf I bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dan harus dimaknai penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.</li> <li>• Pasal 21 huruf 1 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dan harus dimaknai penyusunan Prolegnas</li> </ul>

<sup>35</sup> Laksono, F., Triningsih, A., Ramdan, A., & Karmadaniah, I. (2015). Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan

Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, 12(3), 542-568. Hal 554

		<p>antara DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 22 ayat (1) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dan harus dimaknai hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD dan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.</li> <li>• Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan harus dimaknai penambahan DPD selain DPR dan Presiden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> <li>• Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.</li> <li>• Pasal 48 ayat 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> </ul>	<p>Pasal tersebut mereduksi kewenangan legislasi DPD RI dan menyetarakan DPD RI dengan anggota, komisi, dan gabungan komisi dalam DPR RI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 102 Huruf a inkonstitusional sepanjang frasa dengan mempertimbangkan masukan dari DPD, Huruf d inkonstitusional sepanjang frasa atau DPD, huruf e inkonstitusional sepanjang frasa atau DPD, huruf h inkonstitusional.</li> <li>• Pasal 48 ayat (2) inkonstitusional.</li> <li>• Pasal 48 ayat (4) Inkonstitusional.</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 143 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009</li> <li>• Pasal 144 Undang-Undang nomor 27 Tahun 2009</li> </ul>	<p>Meniadakan kewenangan DPD RI dalam proses pengajuan Rancangan Undang-Undang.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 143 ayat (5) dinyatakan inkonstitusional dan harus dimaknai Rancangan Undang-Undang yang disiapkan oleh DPR selain disampaikan kepada Presiden juga harus disampaikan kepada Pimpinan DPD.</li> <li>• Pasal 144 inkonstitusional dan harus ditambahkan frasa dan kepada DPD untuk Undang-Undang yang terkait dengan kewenangan DPD.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> </ul>	<p>Menjadikan rancangan Undang-Undang yang sejatinya merupakan usulan dari DPD RI menjadi usulan dari DPR RI serta menjadikan RUU dari DPD RI sebagai usul RUU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keseluruhan pasal 147 dinyatakan inkonstitusional.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> <li>• Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> </ul>	<p>Pasal tersebut menjadikan DPD RI sebagai lembaga yang subordinat dibawah DPR RI.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkonstitusional dan harus dimaknai Rancangan Undang-Undang DPR, DPD atau Presiden. Dan pasal 43 ayat (2) inkonstitusional keseluruhan.</li> <li>• Pasal 46 ayat (1) Inkonstitusional pada frasa atau DPD.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> </ul>	<p>Pasal tersebut telah menghilangkan keterlibatan pemohon dalam pembahasan RUU, frasa ikut membahas menurut DPD RI hanya melibatkan lembaga tersebut pada awal dan akhir pembicaraan tingkat 1 saja.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 65 ayat (3) inkonstitusional keseluruhan. Dan pasal 65 ayat (4) konstitusional.</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 150 ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009</li> <li>• Pasal 68 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</li> </ul>	<p>Pasal tersebut mengecualikan DPD RI dalam pengajuan sekaligus pembahasan daftar permasalahan yang pada dasarnya merupakan inti dari pembahasan RUU.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 150 ayat (3) inkonstitusional dan harus dimaknai penambahan DPD sebagai pihak yang bisa mengajukan inventaris masalah terkait dengan RUU yang merupakan kewenangan DPD.</li> <li>• Pasal 68 ayat (3) inkonstitusional dan harus dimaknai, daftar inventaris masalah dapat diajukan oleh DPD apabila RUU berasal dari DPR dan atau presiden serta oleh DPR dan Presiden apabila RUU berasal dari DPD.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 147 ayat (7) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> <li>• Pasal 150 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> <li>• Pasal 68 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.</li> </ul>	<p>Pasal-pasal tersebut menurut DPD RI telah menyatakan pembahasan RUU tetap dapat dilaksanakan meskipun tanpa keterlibatan dari lembaga tersebut.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 147 dinyatakan inkonstitusional keseluruhan.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> <li>• Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> </ul>	<p>Pasal tersebut mereduksi kewenangan DPD RI dalam memberikan persetujuan atas suatu Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan kewenangan DPD RI sendiri.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 71 dinyatakan tetap konstitusional oleh MK.</li> <li>• Pasal 107 dinyatakan tetap konstitusional oleh MK.</li> <li>• Pasal 70 ayat 1 dinyatakan tetap konstitusional oleh MK.</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 70 ayat (1) dan ayat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 150 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> <li>• Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.</li> <li>• Pasal 68 ayat (2) huruf c, huruf d, dan ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.</li> <li>• Pasal 69 ayat (1) huruf a, huruf b dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.</li> </ul>	Menurut DPD RI seharusnya Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan kewenangan DPD RI, dibahas diantara DPR RI, DPD RI dan Presiden bukan diantara fraksi dan Presiden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 150 ayat (4) dinyatakan konstitusional oleh MK.</li> <li>• Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b dinyatakan tetap konstitusional oleh MK.</li> <li>• Pasal 68 ayat (2) dinyatakan inkonstitusional dan harus dimaknai penambahan DPD dalam memberikan penjelasan apabila RUU berkaitan dengan kewenangan DPD.</li> <li>• Pasal 68 ayat (4) dinyatakan tetap konstitusional.</li> <li>• Pasal 69 ayat (1) dinyatakan tetap konstitusional.</li> </ul>

Putusan Mahkamah Konstitusi diatas sebenarnya telah menguatkan fungsi legislasi sekaligus eksistensi kelembagaan dari DPD namun MK masih belum mengakomodir permintaan DPD RI dalam memberikan persetujuan mengenai suatu Rancangan Undang-Undang yang telah selesai dilakukan pembahasan. Dengan adanya putusan dari Mahkamah Konstitusi tersebut diharapkan sistem bikameral dapat terwujud dengan baik serta konsep perwakilan daerah dapat terimplementasikan.

Untuk kemudian mengakomodir amanat putusan, disahkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD, namun kemudian DPD RI masih menganggap bahwa Undang-Undang yang baru tersebut belum cukup untuk memperkuat eksistensi kelembagaan dari DPD RI. Sehingga DPD kembali melakukan permohonan pengujian Undang-Undang yang terregistrasi dalam Nomor 79/PUU-XII/2014. Dengan rincian dalam tabel berikut ini:

Pasal Yang dikabulkan MK	Redaksi Dari MK
Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.	Rancangan Undang-Undang beserta naskah akademiknya disampaikan kepada DPR dan Presiden.





Pasal 71 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.	Kewenangan DPD dalam pasal tersebut menjadi membahas Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang terkait dengan kewenangan DPD.
Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.	Dimaknai penambahan frasa DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan disampaikan pada presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai ketentuan perundang-undang yang berlaku.
Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.	RUU Undang-Undang disampaikan juga oleh Pimpinan DPD kepada Presiden selain kepada DPR, bukan hanya sekedar tembusan kepada Presiden

Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pengujian untuk pasal 72, 165, 167, 170 ayat (5), 171 ayat (1), 174 ayat (1), 174 ayat (4) dan (5), 224 ayat (5), 245 ayat (1), 249 huruf b, 252 ayat (4), 276 ayat (1), 281, dan Pasal 307 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

Menurut penulis sendiri kedua putusan tersebut masih belum memenuhi adanya konsep parlemen bikameral di Indonesia dalam hal kesetaraan antara *lower house* dan *upper house* dimana dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi masih sepakat menempatkan DPD RI hanya pada kekuasaan untuk melakukan pengajuan dan pembahasan RUU namun, tidak memiliki kekuasaan untuk mengesahkan suatu RUU menjadi Undang-Undang. Dengan adanya kewenangan tersebut maka DPD RI juga bukan merupakan lembaga legislasi, menurut Prof. Dr. H. Jimly Asshiddiqie, S.H., M.H. legislasi atau pembentukan Undang-Undang terdiri atas tiga kegiatan yakni yang pertama adalah pengusulan atau Prakarsa pembentukan Undang-Undang melalui RUU, yang kedua pembahasan Rancangan Undang-Undang, yang ketiga pengesahan suatu Rancangan Undang-Undang, dan yang keempat adalah persetujuan atas

ratifikasi perjanjian atau persetujuan Internasional.<sup>36</sup> Kegiatan legislasi nasional terdiri atas kegiatan pertama hingga kegiatan ketiga sedangkan DPD hanya memiliki kekuasaan untuk melakukan kegiatan pada pengusulan dan pembahasan. Sehingga menurut penulis disini DPD RI hanya memiliki fungsi sebagai lembaga sub legislasi.

#### KESIMPULAN

Sejatinya konsep parlemen bikameral adalah konsep yang bagus dan progresif karena menjadikan adanya mekanisme *checks and balances* dalam parlemen, sehingga akan menghilangkan adanya arogansi satu lembaga dalam pembentukan Undang-Undang maupun fungsi yang lain. Pada dasarnya terdapat beberapa ciri dan prinsip dalam sebuah sistem parlemen bikameral diantaranya adalah kesetaraan antara *lower house* (kamar pertama) dan *upper house* (kamar kedua). Selain itu kedua kamar tersebut juga memiliki hak yang setara serta konfigurasi dua kamar berada dalam satu lembaga induk. Hal-hal tersebutlah yang tidak diakomodir dalam sistem Parlemen Indonesia. Yang utama untuk dilakukan adalah dengan memperkuat posisi DPD sebagai lembaga legislasi. DPD harus memiliki

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, (2009) Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jakarta PT. RajaGrafindo Persada, Hal. 300



kekuasaan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang namun, hanya dalam konteks Undang-Undang yang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana yang diatur dalam pasal 249 Undang-Undang nomor 17 tahun 2014. Sehingga DPD bukan hanya menjadi lembaga sub legislasi namun, benar-benar menjadi lembaga legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### JURNAL:

- Arifin, M. Z., & Mutiari, Y. L. (2017). Suatu Pandangan Tentang Eksistensi Dan Penguatan Dewan Perwakilan Daerah. *Jurnal Thengkyang*, 2(1), 1-15.
- Bagus, M., & Sari, H. N. (2019). Urgensi Keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah Yang Bebas Dari Anggota Partai Politik. *Al-Adl*, 12(2).
- Laksono, F., Triningsih, A., Ramdan, A., & Karmadaniah, I. (2015). Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*, 12(3), 542-568.
- Muksalmina, M., Tasyukur, T., & Yustisi, N. (2023). *Dinamika Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(2), 764-773.
- Nirahua, S. E. (2011). Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18(4), 585-603.
- Nugraha, H. S. (2017). Pemurnian Sistem Presidensial Dan Parlemen Dua Kamar Di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan Uud 1945. *Jurnal Hukum Novelty*, 8(1), 51-69.
- Pirmansyah, M. (2014). *Eksistensi dewan perwakilan daerah dalam sistem bikameral di Indonesia*. Syarif Hidayatullah State Islamic University Jakarta.
- Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar (2007). Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD. *Jurnal Legislasi Indonesia*, (4 No.3), September.
- Santika, I. W. E., & Sujana, I. G. (2021). Mpr dalam sistem ketatanegaraan indonesia (studi komparatif antara sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945). *VYAVAHARA DUTA*, 16(1), 91-100.
- Sonbay, J. S., Suryawan, I. G. B., & Utama, I. N. (2021). Mekanisme Pergantian Antar Waktu (PAW) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Analogi Hukum*, 3(2), 147-151.
- Susanto, S. N. H. (2019). Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(4), 631-639
- Yenny, A. S. (2014). Fungsi Legislasi DPD RI Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

##### BUKU

- Andriyan, D. N. (2019). *Hukum Kelembagaan Negara Dinamika Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945*. Yogyakarta: CV Pustaka Ilmu Group.
- Asshiddiqie Jimly. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Asshiddiqie, J. (2007). Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca

- reformasi. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Harimurti, Y. W. (2019). *Kelembagaan negara dalam praktek ketatanegaraan Indonesia*. Malang: Inteligencia Media.
- Harimurti, Y. W. (2021). *Negara Hukum dan Demokrasi Konsep dan Perkembangan Kontemporer*. Malang: Setara Press.
- Jimly Asshiddiqie, (2009) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada
- Mahmuzar. (2019) *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan Studi konstitusional keberadaan DPD RI*. Bandung: Nusa Media.
- Miriam Budiharjo (2000) *Dasar-dasar Ilmu Politik* Jakarta: Gramedia.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1983), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: FH UI & CV. Sinar Bakti.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram; Mataram University Press.
- Saifuddin, (2009), *Partisipasi Publik dalam Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Solikin. N. (2021). *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Pasuruan: Qiara Media
- Triwulan Tutik (2011), *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Pernada Media Group.

#### MAKALAH

Philipus M. Hadjon, "Eksistensi, Kedudukan, dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", Makalah Seminar Peran MPR-RI Pasca Amandemen UUD 1945, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal MPR-RI bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya, 22 Desember 2005.

#### DISERTASI

Nikasih, S., & Iswanto, S. H. (2019). *Analisis Kritis Pergeseran Fungsi Utusan Daerah Dalam Dewan Perwakilan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Doctoral dissertation, Universitas Muhammadiyah Surakarta).

