

## PENAMBAHAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT EKSISTENSINYA

**Diya Ul Akmal**

Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

Email : [diyaulakmal@gmail.com](mailto:diyaulakmal@gmail.com)

---

### ABSTRAK

DPD hadir sebagai bagian dari reformasi konstitusi dan diharapkan dapat menjawab persoalan yang ada dalam penyerapan aspirasi di daerah. Setelah kurang lebih 17 tahun terbentuk, DPD masih dirasakan kurang kehadirannya sebagai lembaga negara. Ini dikarenakan Indonesia menerapkan sistem *soft bicameral* dalam kamar legislatif. DPR memiliki kewenangan yang lebih kuat dalam proses legislasi dibandingkan dengan DPD. Hal ini dapat terlihat dari lemahnya kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi dan peraturan lainnya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Data yang didapatkan akan diolah dan dinarasikan menggunakan kata-kata dengan logika ilmiah. Penguatan kewenangan DPD sebagai lembaga negara yang kedudukannya setara dengan DPR sangat diperlukan. Sejatinya dalam konsep bikameral terdapat *double check* terhadap Rancangan Undang-Undang diantara kedua kamar legislatif. Tujuannya demi mewujudkan pembentukan hukum yang baik. Selain itu, melihat kondisi sosial masyarakat pada saat ini maka diperlukan pengawasan terhadap perlindungan masyarakat adat. DPD harus menjadi garda terdepan yang mengawal sendi-sendi kehidupan didaerah termasuk masyarakat adat didalamnya.

**Kata Kunci:** Lembaga Negara, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Kewenangan.

### ABSTRACT

*DPD was established as part of constitutional reform and is expected to resolve existing issues of regional aspirations absorption. The DPD is still lacking in its presence as a state institution after nearly 17 years of existence. This is due to the fact that Indonesia's legislative chamber operates under a soft bicameral system. In the legislative process, the DPR has more power of authority than the DPD. This is evidenced by the Constitution's and other regulations' limitations on the DPD's authority. This study uses a normative legal method with secondary data obtained through literature study. The data obtained will be processed and narrated using words with scientific logic. It is critical to strengthen the DPD's authority as an institution with equal standing to the DPR. In the bicameral system, the draft law is double-checked by the two legislative chambers. The goal is to achieve good law formation. Furthermore, given the community's current social situation, it is necessary to monitor indigenous peoples' protection. The DPD must be on the front lines of protecting the area's joints of life, including the indigenous peoples.*

**Keywords:** State Institutions, Regional Representative Council (DPD), Authority

### PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) lahir dari amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sebagai bagian dari reformasi kontitusi, DPD diharapkan dapat memberikan pembaharuan dalam kehidupan

bangsa Indonesia. Dibentuknya DPD memilikinya beberapa tujuan, diantaranya dimaksudkan untuk:<sup>1</sup>

- a. Memperkuat ikatan antar daerah dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- b. Meningkatkan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam merumuskan kebijakan nasional; dan
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Dengan luasnya wilayah Indonesia serta banyaknya suku dan budaya (termasuk didalamnya masyarakat adat) maka dibutuhkan suatu lembaga yang dapat mengakomodir aspirasi masyarakat di daerah dan mengeratkan hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini menjadi penting adanya karena pembuatan kebijakan hukum harus menyesuaikan dengan berbagai sisi kehidupan masyarakat di daerah. Upaya untuk memajukan pembangunan secara merata juga menjadi satu hal yang didambakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pada awal pembentukan DPD, Indonesia ingin menerapkan *soft bicameral* bukan sebagaimana Amerika Serikat yang menerapkan *strong bicameral* pada lembaga legislatifnya.<sup>2</sup> Perlu diketahui bahwa sistem bikameral tidak hanya dapat diterapkan dinegara yang memiliki sistem pemerintahan federal namun negara-negara kepulauan pun dapat menggunakan sistem lembaga legislatif seperti ini. Hal ini untuk menunjang aspirasi daerah yang terpisah antar pulau-pulau dan memiliki karakteristik unik dimasing-masing masyarakat daerahnya. Mahfud MD berpandangan setiap negara berhak membuat konstitusinya sendiri dan tanpa terikat dengan negara lain sehingga salah jika ada anggapan bahwa sistem bikameral hanya ada pada negara federal atau negara parlementer dan pada kenyataannya tidak ada teori yang murni dan umum.<sup>3</sup>

DPD telah terbentuk kurang lebih 17 tahun lamanya namun masih dirasa belum memberikan efek yang besar sebagai lembaga negara. Walaupun sudah banyak

---

<sup>1</sup> A.M. fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kompas, 2009, hlm. 314. Lihat juga dalam Miki Pirmansyah, "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia", *Jurnal Cita Hukum*, Volume II Nomor 1, 2014, hlm. 164.

<sup>2</sup> Perbedaan antara *soft bicameral* dan *strong bicameral* berada pada kewenangan lembaganya. Indonesia menerapkan *soft bicameral*, dimana kewenangan DPR secara kualitas lebih besar dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Sementara Amerika Serikat yang menerapkan *strong bicameral*, kewenangan antara senat dan *house of representatif* relatif setara.

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 181-182. Lihat juga dalam Miki Pirmansyah..., *ibid*, hlm. 166-167.

Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan oleh DPD namun hanya dimasukkan kedalam daftar tunggu program legislasi nasional (Prolegnas). Kesan yang ditimbulkan seakan-akan RUU yang diajukan oleh DPD sama dengan RUU yang diajukan oleh masyarakat diluar lembaga, seperti lembaga swadaya masyarakat yang terkadang juga berkualitas.<sup>4</sup> Padahal DPD merupakan lembaga negara yang terpisah dan bukan bagian dari DPR. Aspirasi daerah yang dituangkan kedalam draft RUU yang bersifat kedaerahan harus menunggu proses yang lama sampai akhirnya disahkan. Ini menjadi problem dalam dinamika pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

Berbagai permasalahan belum dapat diselesaikan dengan baik, dikarenakan kewenangan yang dimiliki DPD sebagai kamar kedua secara kualitas tidak sebanding dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR selaku kamar pertama.<sup>5</sup> Indonesia seakan-akan hanya memiliki satu lembaga legislatif dan DPD menjadi pelengkap saja. Sehingga penguatan DPD diperlukan untuk menciptakan *checks and balances* dalam ranah legislasi nasional sebagaimana yang diinginkan saat pembentukannya. Agar nantinya dalam pembentukan Undang-Undang tidak hanya menjadi representatif politik semata tetapi juga menjadi representasi masyarakat diseluruh Indonesia.

Selain itu, DPD sebagai representasi daerah harus mengawal aspirasi daerah secara penuh. Permasalahan masyarakat adat sampai saat ini belum dapat terselesaikan. Penyerapan aspirasinya pun terhambat oleh kebijakan yang belum melihat realitas kehidupan masyarakat adat. Diharapkan DPD hadir sebagai lembaga pengawal aspirasi daerah dalam menjalankan fungsi pengawasannya.

Berdasarkan latar belakang diatas, Penulis akan menjawab pokok permasalahan mengenai Lemahnya kualitas kewenangan yang dimiliki oleh DPD. Diperlukan adanya penambahan kewenangan melalui mekanisme konstitusional untuk memperkuat eksistensi DPD sebagai lembaga negara. Pembahasan mengenai isu tersebut akan

---

<sup>4</sup> Yulianta Saputra, (2018), “Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, diakses melalui <http://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>, (pada tanggal 31 Oktober 2020, jam 23:55 WIB).

<sup>5</sup> Penulis menggunakan istilah kamar pertama sebagai representasi DPR dan kamar kedua sebagai representasi DPD berdasarkan pembentukannya di Indonesia. DPR lebih dulu terbentuk sejak kemerdekaan Indonesia. Sementara DPD baru terbentuk setelah adanya Amandemen UUD 1945 sebagai kelanjutan dari Reformasi 1998. Peristilahan ini tidak untuk mengklasifikasikan kedudukan dari kedua lembaga tersebut. Sejatinya lembaga negara yang ada di Indonesia memiliki kedudukan yang setara dan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara.

dijabarkan menjadi dua yaitu organ/lembaga negara, dan penguatan kelembagaan DPD di Indonesia.

Penulisan ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan Peraturan Perundang-Undangan. Data yang digunakan adalah data sekunder yaitu berupa bahan hukum primer (Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan), bahan hukum sekunder (Buku dan Jurnal Ilmiah), dan bahan hukum tersier (Internet). Data yang didapatkan dari berbagai sumber (dengan topik yang sesuai dan relevan) akan dibahas secara runtut dalam menjawab permasalahan penguatan kewenangan DPD. Data tersebut kemudian akan dideskripsikan melalui kata-kata dalam narasi dengan logika ilmiah.

## PEMBAHASAN PENELITIAN

### 1. ORGAN/LEMBAGA NEGARA

Negara terbentuk atas adanya kehendak masyarakat yang menyerahkan dirinya kepada negara. Mereka menghendaki adanya ketertiban dan menginginkan perlindungan atas diri pribadi dan kelompok masyarakat. Hans Kelsen menyatakan negara merupakan suatu tertib hukum. Sementara itu jauh sebelum era Hans Kelsen, Cicero seorang filsuf romawi kuno memperkenalkan istilah “*Ubi Societas Ibi Ius*” yang jika diartikan dimana ada masyarakat disana ada hukum. Dengan adanya hukum maka akan ada tertib hukum. Tertib hukum sebagai akibat dari dibentuknya peraturan yang menentukan masyarakat atau negara bertindak dan bertanggung jawab atas perbuatannya. Hukum memiliki urutan atau hierarki dari yang paling tinggi hingga yang terendah dan masing-masing hukum tersebut saling berhubungan satu sama lain.<sup>6</sup> Negara merupakan suatu organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Logeman berpandangan, negara merupakan organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yaitu jabatan. Wewenang dan kewajiban melekatkan diri pada jabatan dan pemangku jabatan mewakili jabatan.<sup>7</sup>

Montesquieu memisahkan negara menjadi tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan dan berdiri sendiri, yaitu Kekuasaan Legislatif; Kekuasaan Eksekutif; dan Kekuasaan Yudikatif. Apabila kekuasaan negara dipisahkan secara tegas menjadi tiga maka akan menghilangkan kemungkinan tindakan

<sup>6</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2005, hlm. 140.

<sup>7</sup> Muhamad Rakhmat, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, Bandung: LoGo Publishing, 2014, hlm. 16.

sewenang-wenang dari penguasa. Pemikiran Montesquieu tersebut dikenal dengan *Trias Politica* dan yang memberikan penamaan tersebut adalah Immanuel Kant.<sup>8</sup> Harus dipahami bahwa dalam praktik ketatanegaraan didunia tidak ada negara yang murni melaksanakan pemisahan kekuasaan sebagaimana pendapat Montesquieu. Bahkan negara adidaya Amerika Serikat yang oleh para sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang menjalankan teori tersebut. Karena pada kenyataannya setiap negara memeraktikan sistem saling mengawasi antar kekuasaan negara.

Dari cabang kekuasaan negara dibagi lagi menjadi organ/lembaga negara. Kelembagaan sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama kali pada tahun 1947 oleh Max Weber. Dirinya berpendapat kelembagaan merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Kelembagaan didefinisikan sebagai suatu bentuk organisasi yang memiliki hierarki, peranan khusus, dan kompetensi yang tinggi (pejabat terlatih) untuk mengisi jabatan tersebut. Ciri utamanya adalah adanya pembagian kerja, spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hierarkis, peraturan-peraturan, dan efisiensi. Tujuannya untuk mencapai efisiensi kerja yang optimal.<sup>9</sup> Istilah lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau organisasi nonpemerintah. Oleh sebab itu, setiap lembaga yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara. Di Indonesia, lembaga negara juga dapat diartikan sebagai badan negara atau organ negara.<sup>10</sup>

Organ/lembaga negara menurut Hans Kelsen diartikan sebagai individu yang menjalankan fungsi tertentu. Individu yang tidak memiliki syarat untuk menjalankan fungsi tertentu tidak dapat disebut sebagai organ/lembaga negara. Contohnya, hakim merupakan salah satu organ negara karena dia menjalankan fungsinya secara profesional sehingga menerima gaji yang bersumber dari keuangan negara. Individu tersebut bertindak bukan atas dirinya pribadi tetapi bertindak sebagai organ/lembaga. Contoh lainnya, anggota parlemen sebagai organ legislatif tetapi individu yang menjalankannya bisa saja berprofesi sebagai pengusaha, dokter, pengacara, dan sebagainya. Dalam hal ini individu tersebut bisa saja memiliki pekerjaan lain selain

---

<sup>8</sup> Soehino....., *op.cit*, hlm. 117.

<sup>9</sup> Rasyid Thaha, "Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah", *Government*, Volume 2 Nomor 1, 2009, hlm. 48.

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hlm. 27.

sebagai orang yang menjalankan fungsi organ tersebut.<sup>11</sup> Lebih lanjut Hans Kelsen membagi organ/lembaga negara menjadi dua, yaitu organ/lembaga tunggal dan organ/lembaga campuran. Pembagian tersebut berdasarkan pembagian kewenangan yang dimiliki oleh setiap lembaga negara. Suatu lembaga negara yang melakukan kegiatan dalam cakupan kewenangannya bersama dengan lembaga negara lain disebut organ bagian. Kewenangan yang dimiliki oleh setiap lembaga negara tersebut berbeda tetapi melakukan suatu tindakan bersama.<sup>12</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga di dalam UUD NRI 1945 dapat dibedakan dari dua segi, yaitu segi fungsi dan segi hierarkinya. Untuk itu terdapat dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu:<sup>13</sup>

- a. Kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya; dan
- b. Kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan. Lebih lanjut, pembagian lembaga negara dapat dibedakan dari sumber kewenangannya, diantaranya:<sup>14</sup>
  - a) Lembaga negara yang kewenangannya langsung diberikan oleh konstitusi, seperti: Presiden dan Wakil Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK); dan
  - b) Lembaga negara yang tidak langsung bersumber dari konstitusi, seperti: Komisi Hak Asasi Nasional (KOMNAS HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Kepolisian, Komisi Kejaksaan, dan lain-lain.

Indonesia menganut sistem dua kamar pada lembaga perwakilannya dan keduanya terbentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Kedua lembaga tersebut terdiri dari DPR dan DPD. Menurut Miriam Budiardjo, perwakilan merupakan konsep seseorang atau suatu kelompok yang memiliki kemampuan atau

---

<sup>11</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Terjemahan Raisul Muttaqien dari *Pure Theory of Law (1978)*, Bandung: Nusa Media, 2015, hlm 276-277.

<sup>12</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Terjemahan Raisul Muttaqien dari *General Theory of Law and State (1971)*, Bandung: Nusa Media, 2018, hlm 280.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie..., *op.cit.*, hlm. 90-94.

<sup>14</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang: SETARA Press, 2015, hlm. 99.

kewajiban untuk berbicara atau bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>15</sup> Lebih lanjut Hoogwerf menyampaikan teori Diversifikasi yang terdapat 3 karakter dari lembaga perwakilan, yaitu:<sup>16</sup>

- a. Perwakilan Politik; anggota badan perwakilan rakyat dicalonkan oleh partai politik melalui pemilihan umum;
- b. Perwakilan Fungsional; anggotanya direkrut berdasarkan pengangkatan menurut fungsi, pekerjaan, jabatan/keahlian; dan
- c. Perwakilan Daerah; perwakilan ini biasa berlaku dalam sebuah negara berbentuk federal atau kesatuan yang wilayahnya luas, dimana anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

DPR dan DPD merupakan badan legislatif yang anggotanya merupakan perwakilan dari rakyat melalui pemilihan umum. DPR merupakan representasi dari rakyat secara umum melalui perwakilan politik sementara DPD merupakan representasi rakyat daerah sebagai perwakilan daerah. Sejak terbentuknya DPD melalui amandemen UUD 1945, terdapat ketimpangan yang sangat besar berkaitan dengan kualitas kewenangannya dengan DPR. Hal ini menimbulkan persepsi yang menganggap Indonesia hanya memiliki satu lembaga legislatif walaupun pada kenyataannya Indonesia menerapkan konsep *soft bicameral*. Penambahan kewenangan kepada lembaga DPD menjadi Urgensi untuk segera direalisasikan.

## 2. PENGUATAN KEWENANGAN DPD DI INDONESIA

Menurut Kaelan, DPD sebagai perwakilan daerah merupakan sebuah konsep untuk mewujudkan keterwakilan daerah yang meliputi:<sup>17</sup>

- a. Keterkaitan kultural, historis, ekonomi dan politik antara penduduk dengan ruang tercermin dalam sistem perwakilan dan proses legislasi;
- b. Mewujudkan mekanisme *check and balances* untuk menghindari kesewenangan salah satu lembaga negara; dan

---

<sup>15</sup> Miriam Budiardjo, *Peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Demokrasi Terpimpin*, dalam Himpunan Kuliah Politik Dalam Negeri, Bahan Kursus Singkat Seskoad, Bandung, 1966. Lihat juga dalam Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 152.

<sup>16</sup> I Dewa Gede Atmadja..., *op.cit*, hlm. 101.

<sup>17</sup> Kaelan. M.S, *Inkonsistensi dan Inkoherensi Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)*, Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) bekerja sama dengan Paradigma Yogyakarta, 2017, hlm. xv.

- c. Untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan perundang-undangan, sehingga menjadi lebih baik.

Mekanisme *check and balances* dalam penataan lembaga perwakilan yang ada belum berjalan sebagaimana yang diharapkan karena dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan masih belum sepenuhnya melibatkan DPD sebagai kamar kedua. Seharusnya sistem bikameral menuntut adanya pemeriksaan dua kali dalam pembentukan produk hukum. Kenyataannya pada saat ini sangat jauh dari yang diharapkan. Selain itu keanggotaan yang ada di DPR dan DPD tidak mencerminkan aspirasi yang terpisah. Walaupun dikatakan bahwa DPR berasal dari unsur partai politik dan DPD berasal dari unsur kedaerahan namun pada kenyataannya tidak ada perbedaan yang signifikan diantara keduanya.

DPD sebagai lembaga yang mewakili aspirasi daerah pada hakikatnya adalah mewakili masyarakat yang ada di daerah bukan sebagai unsur yang mewakili partai politik sebagaimana DPR.<sup>18</sup> Keberadaan masyarakat adat merupakan satu kesatuan di setiap daerah dan menjadikan Indonesia negara yang kaya akan keberagaman. Negara harus mengatasi pluralisme hukum adat yang ada di setiap daerahnya. Pluralisme hukum ini merupakan bagian dari kekayaan negara dan tidak mengesampingkan adanya negara sebagai eksponen terkuat.<sup>19</sup> Sehingga DPD mengemban tugas untuk melakukan integrasi dan meminimalkan konflik antara setiap hukum adat yang ada. Hal ini belum berjalan sebagaimana mestinya seperti yang diberikan oleh Konstitusi maupun Peraturan Perundang-Undangan dibawahnya. Sejatinya ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia.

Terbatasnya kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi kepada DPD menjadikan lembaga ini seakan hanya sebagai lembaga pembantu atau lembaga pertimbangan DPR.<sup>20</sup> DPD hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU sementara untuk ikut serta dalam pembahasan hanya berkaitan dengan permasalahan tertentu. Hal yang sama berkaitan dengan pengawasan yang hanya pada Undang-

---

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 189.

<sup>19</sup> Marcus Colchester, Sophie Chao (ed), *Beragam Jalur Menuju Keadilan: Pluralisme Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Adat di Asia Tenggara*, Jakarta: Epistema Institute, AIPP, FPP, RRI, RECOFTC, 2012, hlm. Xii.

<sup>20</sup> Hanif Hardianto, Ratna Herawati, "Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah", *Pandecta*, Volume 15 Nomor 1, 2020, hlm. 99-100.

Undang tertentu saja.<sup>21</sup> Sementara lembaga yang berwenang untuk menetapkan Undang-Undang hanya DPR. Ini memberikan berbagai persepsi diantara para ahli serta masyarakat, kalau Indonesia hanya menerapkan konsep Unikameral dalam kamar legislatifnya.<sup>22</sup>

Konsep *Soft bicameral* juga digunakan oleh beberapa negara yang ada didunia seperti Thailand, Barbados, Irlandia, dan Austria. DPD yang ada di Indonesia mirip dengan lembaga perwakilan daerah yang ada di Barbados dan Irlandia. Pada kedua negara tersebut, lembaga perwakilan daerahnya tidak memiliki wewenang dalam hal legislasi. Di Thailand dan Namibia terdapat komisi yang mempertemukan dua kamar legislasi dalam membahas RUU. Sementara di Austria, diberikan kewenangan untuk menyatakan keberatan terhadap suatu RUU.<sup>23</sup> Beberapa konsep yang ada dinegara lainnya dapat dijadikan rujukan apabila diinginkan oleh pembuat kebijakan yang ada.

Indonesia dapat mengikuti pola kewenangan yang dimiliki oleh lembaga perwakilan daerah dinegara lain. Secara khusus, Indonesia juga dapat menerapkan suatu kewenangan baru dikarenakan adanya kekhasan pada setiap daerah di Indonesia yang tidak dimiliki oleh negara lain. Kewenangan yang diberikan tersebut harus berdasarkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang ada di daerah. Terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan prospek kewenangan DPD tanpa menghilangkan esensinya sebagai kamar kedua, yaitu:

- a. Memberikan kewenangan *Legislative Preview* kepada DPD. Dengan diberikannya kewenangan ini maka tidak akan menghilangkan esensi konsep *soft bicameral* yang coba dibangun. Karena nantinya DPD hanya sebatas mengajukan RUU kedaerahan, turut membahasnya, dan merelakukan *review* terhadap suatu RUU sebelum diundangkan. Yang perlu digarisbawahi, diharapkan kewenangan *Legislatif Preview* yang akan diberikan tidak hanya terbatas kepada RUU yang bersifat kedaerahan tetapi terhadap seluruh RUU yang sedang dibahas. Ini untuk menunjang pembentukan Undang-Undang yang baik dan tidak bertentangan dengan Konstitusi.

---

<sup>21</sup> Lihat didalam pasal 22C-22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>22</sup> Hanif Hardianto, Ratna Herawati..., *op.cit*, hlm. 102.

<sup>23</sup> Titus Wembie Pradita, Fifiana Wisnaeni, Untung Dwi Hananto, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah", *Diponegoro Law Jurnal*, Volume 6 Nomor 1, 2017, hlm. 8.

- b. Diberikan kewenangan kepada DPD untuk mengajukan permohonan pengujian RUU (*Judicial Preview*) ke Mahkamah Konstitusi.<sup>24</sup> Dalam hal ini terdapat dua keuntungan apabila terealisasi, yaitu:
  - a) Penguatan kewenangan DPD yang dapat mengimbangi kewenangan DPR dalam masalah kualitas; dan
  - b) Menambah kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dapat menjawab permasalahan kekosongan hukum akibat dari adanya Undang-Undang yang dicabut sebagai implikasi dari pengujian konstitusional Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- c. Melakukan pengawasan guna terjaminnya hak-hak masyarakat adat termasuk segala aspek yang ada didalamnya. Pelebaran makna terhadap fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPD diharapkan dapat menampung aspirasi daerah. DPD harus hadir ditengah-tengah kehidupan masyarakat adat. karena sinkronisasi hukum adat dan hukum nasional harus dapat dilakukan demi melindungi hak masyarakat adat secara menyeluruh. Selain itu, pengawasan terhadap tanah adat ataupun hutan adat masih belum dapat dilakukan sepenuhnya. Ini bukan lagi menjadi permasalahan didaerah semata tetapi sudah menjadi permasalahan nasional dan lembaga DPD harus menjadi garda terdepan untuk mengemban tugas tersebut.

Dari berbagai prospek kewenangan diatas, dapat dilakukan upaya-upaya penguatan dalam sistem hukum nasional. Penguatan tersebut dapat dilakukan dengan dengan beberapa cara, diantaranya:

- a. Amandemen UUD NRI 1945; Permasalahan utama lemahnya kedudukan DPD ada pada kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi. Hal ini yang terbaik untuk dilakukan namun juga menjadi yang paling sulit karena norma Konstitusi tidak dapat diubah dengan cepat.
- b. Merevisi Undang-Undang tentang MD3; Penguatan ini dapat dilakukan apabila DPR selaku pembuat kebijakan merumuskan penguatan DPD didalam Undang-Undang. Walaupun akan sulit karena DPR sebagai perwakilan politik hanya ingin melakukan penguatan terhadap lembaganya saja. Hal ini dapat dilihat dalam

---

<sup>24</sup> Diya Ul Akmal, Skripsi: “*Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Prospeknya Terhadap Pengujian Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Pembangunan Hukum Konstitusi*”, Serang: Untirta, 2019, hlm. 99.

Undang-Undang tentang MD3 yang di *Judicial Review* ke MK.<sup>25</sup> Jangan sampai pembentukan Undang-Undang tersebut bukan menguatkan kewenangan DPD namun justru melemahkannya.

- c. Menambahkan kewenangan *Judicial Preview* yang diberikan kepada MK; Hal ini dapat saja dilakukan melalui Yurisprudensi dalam persidangan apabila ada permohonan pengujian RUU yang dilakukan dan diterima oleh MK. Nantinya DPD sebagai lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusional di MK. Apabila ingin merealisasikannya maka menjadi pekerjaan yang sulit karena harus merevisi beberapa ketentuan yang ada didalam Konstitusi dan peraturan dibawahnya.

Berkaitan dengan pengawasan terhadap eksistensi masyarakat adat dapat dilakukan langsung oleh DPD dengan didasarkan pada interpretasi wewenang pengawasan yang dimiliki dan juga DPD sebagai representasi daerah. Namun kedudukannya akan lebih kuat apabila dinormakan kedalam Konstitusi maupun Peraturan Perundang-Undangan dibawahnya.

## KESIMPULAN

DPD merupakan bagian integral dalam sistem ketatanegaraan yang ada di Indonesia. Setiap lembaga negara yang ada memiliki kedudukan yang setara dan menerapkan sistem *check and balances* dalam menjalankan kewenangannya. Hadirnya DPD diharapkan dapat menyerap aspirasi daerah dan menyinkronkannya kedalam Undang-Undang. Pada kenyataannya hal tersebut masih belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Sampai saat ini DPD masih berkekuatan terhadap permasalahan lemahnya kewenangan yang dimiliki. Pembentukan DPD sampai saat ini hanya dijadikan pelengkap dalam konsep dua kamar legislatif yang digagas karena tidak diimbangi kewenangan memadai yang diberikan oleh Konstitusi.

---

<sup>25</sup> Dapat dilihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 (Undang-Undang yang dilakukan uji materi adalah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 (Undang-Undang yang dilakukan uji materi adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Permasalahan kewenangan yang dimiliki oleh DPD secara spesifik seperti, tidak jelasnya kedudukan DPD dalam pembentukan Undang-Undang karena hanya sebatas mengajukan RUU kedaerahan dan ikut membahasnya. Seharusnya dalam setiap pembentukan Undang-Undang terdapat *double check* diantara dua kamar legislatif. *Double check* yang dapat dilakukan oleh DPD dapat melalui *Legislatif Preview* maupun sebagai lembaga yang diberikan kewenangan khusus untuk melakukan *Judicial Preview* ke MK. Selain itu DPD harus hadir ditengah-tengah masyarakat adat untuk mendengarkan aspirasinya. Hal ini dikarenakan Indonesia terbentuk dari berbagai budaya, suku, agama, dan kultur yang berbeda-beda disetiap daerahnya. Sehingga harus ada lembaga yang khusus memperhatikan setiap detail permasalahan dan menyerap aspirasi di daerah. DPD menjadi lembaga negara yang dirasa cocok untuk mengemban tugas tersebut karena salah satu tujuan pembentukannya agar mendorong percepatan pembangunan disetiap daerah. Sehingga setiap aspirasi yang diterima dapat kembali kepada masyarakat dalam bentuk pembangunan baik itu secara fisik maupun dalam bentuk Undang-Undang yang mensejahterakan masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alwi Wahyudi. *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2014.
- Diya Ul Akmal. Skripsi: “*Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Prospeknya Terhadap Pengujian Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Pembangunan Hukum Konstitusi*”. Serang: Untirta. 2019.
- Hans Kelsen. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Terjemahan Raisul Muttaqien dari *Pure Theory of Law (1978)*. Bandung: Nusa Media. 2015.
- \_\_\_\_\_. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Terjemahan Raisul Muttaqien dari *General Theory of Law and State (1971)*. Bandung: Nusa Media. 2018
- Hanif Hardianto dan Ratna Herawati. “Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah”. *Pandecta*. Volume 15 Nomor 1, 2020.
- I Dewa Gede Atmadja. *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*. Malang: SETARA Press. 2015.

- Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer. 2008.
- Kaelan. M.S. *Inkonsistensi dan Inkoherensi Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis)*. Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) bekerja sama dengan Paradigma Yogyakarta. 2017.
- Marcus Colchester dan Sophie Chao (ed). *Beragam Jalur Menuju Keadilan: Pluralisme Hukum dan Hak-Hak Masyarakat Adat di Asia Tenggara*. Jakarta: Epistema Institute, AIPP, FPP, RRI, RECOFTC. 2012.
- Miki Pirmansyah. “Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral di Indonesia”. *Jurnal Cita Hukum*. Volume II Nomor 1, 2014.
- Muhamad Rakhmat. *Konstitusi & Kelembagaan Negara*. Bandung: LoGoz Publishing. 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
- Rasyid Thaha. “Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah”. *Government*. Volume 2 Nomor 1, 2009.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta. 2005.
- Titus Wembie Pradita, Fifiana Wisnaeni, dan Untung Dwi Hananto. “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terhadap Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah”. *Diponegoro Law Jurnal*. Volume 6 Nomor 1, 2017.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Yulianta Saputra. (2018). “Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”. diakses melalui <http://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan->

[perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/](#), pada tanggal 31 Oktober 2020, jam 23:55 WIB.