

## **Reformasi Struktur Parlemen, Langkah Penguatan DPD**

**Bambang Ariyanto**

**Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya**

**Email: bambang.ariyanto@hangtuah.ac.id**

### **Abstrak**

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan yang memiliki kedudukan sederajat dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebenarnya didesain untuk mengakomodir kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan di tingkat pusat. Dengan desain semacam ini, maka implikasinya akan ada perubahan struktur parlemen untuk menuju ke arah struktur parlemen dua kamar (bicameral). Namun, setiap negara yang ingin menganut sistem perwakilan baik satu kamar maupun dua kamar harus mempertimbangkan tiga sisi, yakni fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan, dan proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan. Dalam kaitannya inilah, tugas, fungsi dan kewenangan DPD menjadi persoalan penting dalam mengkaji struktur parlemen yang berlaku di Indonesia. Apakah penguatan struktur parlemen dalam sistem perwakilan di Indonesia akan berimplikasi pada fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPD. Melalui penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, diketahui bahwa penguatan struktur parlemen memang harus diiringi dengan penguatan fungsi-fungsi DPD, khususnya fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

**Kata Kunci:** DPD, Struktur Parlemen Dua Kamar, Sistem Perwakilan

### **Abstract**

*The formation of the Regional Representative Council (DPD) as a representative body that has an equal position with the House of Representatives (DPR) is designed to accommodate regional interests in decision making at the central level. With this kind of design, the implication will be that there will be a change in the structure of parliament to move towards a bicameral parliamentary structure. However, every country that wants to adopt a representative system of both one chamber and two chambers must consider three sides, namely the function of representative institutions, membership of representative institutions, and the process of establishing laws in representative institutions. In this connection, the duties, functions, and authority of the DPD become an important issue in reviewing the parliamentary structure in force in Indonesia. Whether strengthening the parliamentary structure in the representative system in Indonesia will have implications for the functions owned by the DPD. Through normative juridical research with the legislation and conceptual approach, it is known that strengthening the parliamentary structure must be accompanied by strengthening DPD functions, specifically the legislative function, the budget function, and the supervisory function.*

**Keywords:** DPD, Two-Room Parliamentary Structure, Representative System

## PENDAHULUAN

Pada awal reformasi, pemerintah yang berkuasa pada waktu itu harus menghadapi berbagai persoalan. Selain persoalan krisis ekonomi yang belum tuntas, pemerintah juga dihadapkan pada sentimen kedaerahan yang mulai meningkat. Arah tujuan sentimen kedaerahan tersebut untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>1</sup>

Daerah-daerah ini merasa selama bergabung dalam NKRI, kepentingan daerah mereka kurang terakomodir. Penerapan kebijakan yang sentralistik membuat daerah tidak mampu berbuat apa-apa terhadap kekuasaan pemerintah pusat.<sup>2</sup> Upaya memperjuangkan kepentingan daerah melalui lembaga parlemen yang diwakili oleh Utusan Daerah di Majelis Permusyawaratan Rakyat juga tidak terwujud.<sup>3</sup> Hal ini terjadi lantaran

personifikasi Utusan Daerah merupakan representasi dari kekuasaan Orde Baru.

Dalam rangka menghindari kebuntuan kepentingan antara daerah dengan pemerintah pusat, pada waktu amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) lahirlah sebuah lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>4</sup> Dasar pembentukannya ialah perubahan ketiga UUD 1945, yaitu dalam Pasal 22C, 22D, dan 22E UUD 1945. Dalam perubahan keempat UUD 1945, posisi DPD ini diatur lebih lanjut sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>5</sup>

DPD RI merupakan wakil daerah Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu). DPD RI merupakan lembaga perwakilan daerah yang tak ubahnya berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara bersandingan dengan DPR RI. Perwakilan DPD RI setiap provinsi

---

<sup>1</sup> Sejumlah daerah yang menggaungkan untuk memisahkan diri adalah Aceh, Papua dan Riau.

<sup>2</sup> Secara konstitusional di Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen telah ditegaskan bahwa : Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Diperkuat dalam penjelasan Pasal 18 ditegaskan bahwa: “.....Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendiri atas dasar permusyawaratan.

<sup>3</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen) mengatur bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-

anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

<sup>4</sup> Mengenai pemilihan anggota DPD agak berbeda dengan pemilihan anggota DPR. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama pada setiap provinsi tersebut dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.

<sup>5</sup> MPR RI, "Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa MPR terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

ditetapkan sebanyak empat orang. Jumlah anggota tidak lebih 1/3 dari jumlah DPR yang keanggotannya diresmikan melalui keputusan presiden (Keppres).

Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bertujuan untuk : (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah; (2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dengan daerah-daerah; (3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah yang serasi dan seimbang.

Slamet Effendi Yusuf sebagai salah satu perumus yang ikut dalam pembentukan DPD menyampaikan bahwa pada waktu itu ada tiga besaran substansi pembentukan DPD dalam PAH I Badan Pekerja MPR, antara lain:<sup>6</sup> (1) Mendorong mekanisme check and balances dalam lembaga perwakilan; (2) Perubahan sistem rekrutmen lembaga perwakilan, seluruhnya harus dipilih oleh rakyat; dan (3) Pelibatan

keterlibatan daerah dalam proses penyelenggaran negara mulai dari pembentukan UU dan anggaran negara, untuk mengintegrasikan kepentingan daerah sehingga mencegah adanya disintegrasi.

Gagasan itu senada dengan Sri Sumantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan. Menurut mereka, keberadaan DPD merupakan pertemuan dua gagasan. Gagasan pertama mengenai demokratisasi. Demokratisasi ini berkaitan dengan pengisian anggota lembaga melalui pemilihan langsung oleh rakyat. Gagasan kedua, untuk mengakomodasi kepentingan daerah. Tuntutan otonomi daerah dari masing-masing daerah perlu dikendalikan untuk menjaga integrasi nasional. Sebab, jika diabaikan maka tuntutan itu bisa berujung pada separatisme.<sup>7</sup>

Keberadaan DPD RI diharapkan membangkitkan harapan masyarakat di daerah, kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat digaungkan dan diperjuangkan di tingkat nasional. Kebijakan-kebijakan publik di tingkat nasional maupun daerah berperan positif bagi kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air.

<sup>6</sup> I Wayan Sudarta, Menuju Parlemen Dua Kamar: Pemikiran Penguatan DPD Melalui Amandemen UUD 1945, *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume:003/Juni 2017, hal. 73.

<sup>7</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan, Perihal Dewan

Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan, dalam Janedri M. Gaffar et al (ed), *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, Jakarta, 2003, hal..32

DPD diharapkan menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dengan begitu dapat menunjang akselerasi pembangunan daerah.

Sesuai dengan UUD 1945, Pasal 22 menyatakan DPD mempunyai kewenangan (1) dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; (2) ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama; dan (3) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem double check yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang luas. DPR merupakan cermin representasi politik, sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).<sup>8</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan, DPD mempunyai kedudukan sederajat dengan DPR. Akan tetapi, keduanya mempunyai fungsi yang tidak setara. UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*,

Daerah (UU MD3) menyebutkan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran serta mempunyai kewenangan dalam menentukan arah kebijakan pembangunan nasional. Sebaliknya, DPD mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran sangat terbatas.

Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga negara ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR. Kegagalan ini akan berdampak pada melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional. Dengan demikian sulit membantah sinyalemen bahwa keberadaan DPD hanya sebagai pelengkap dalam lembaga perwakilan rakyat

Secara jujur harus diakui, keberhasilan membentuk kamar kedua di

lembaga perwakilan rakyat dengan sebutan DPD dalam Sidang Tahun MPR 2001 tidak terjadi seperti membalik telapak tangan. Selama pembahasan berkembang kontroversi yang mengemuka yaitu adanya kekhawatiran bahwa eksistensi DPD akan memporakporandakan bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>9</sup> Disinyalir, keberadaan DPD akan mengurangi efektifitas kebijakan pusat terhadap daerah. Ujung-ujungnya, DPD dituding mengusung semagat federasi yang sangat bertentangan dengan negara kesatuan.<sup>10</sup> Padahal, seperti disebutkan pada bagian terdahulu, tidak ada hubungan antara sistem bikameral dengan bentuk federalisme.

Meski berada dalam dilema, kedudukan DPD justru semakin bertambah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3). Dalam UU MD3 ini, ada penambahan

<sup>9</sup> Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, *Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD*, <http://www.bikameral.html>, diakses pada tanggal 2 Mei 2020.

<sup>10</sup> Bima Arya Sugiarto, (2002), Sidang Tahunan MPR 2002: Menuju Institusionalisasi, Menyelamatkan Transisi, dalam *Jurnal Analisis CSIS*, Tahun XXXI, No. 2, Jakarta. Menurut Bima Arya Sugiarto, penolakan terhadap DPD sekaligus

membuka polemik mengenai hasil Amandemen Kedua atas Pasal 18 UUD 1945 mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Pasal tersebut dipandang memiliki nuansa federalisme yang sangat kental dengan pernyataan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali untuk urusan-urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat.

kewenangan DPD dalam hal pengawasan sebagaimana diatur di Pasal 249 ayat (1) huruf j. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa DPD berwenang mengawasi peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah.

Dari persoalan tersebut di ataslah, muncul persoalan berkaitan dengan apakah penguatan struktur parlemen dalam sistem perwakilan di Indonesia akan berimplikasi terhadap fungsi-fungsi yang dimiliki oleh DPD? Untuk menjawab persoalan tersebut, metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

## PEMBAHASAN

### Eksistensi Sistem Perwakilan dalam Struktur Negara

Pada prinsipnya, sistem perwakilan pada masing-masing negara sangatlah berbeda antar satu negara dengan negara

lain. Hal ini ditentukan oleh sejarah, budaya, hasil pemikiran, kebutuhan dan praktik ketatanegaraan negara bersangkutan. Karakteristik sistem perwakilan di sebuah negara akan lebih jelas dan tegas bila diatur dalam konstitusi. Dari konstitusi itulah akan tercermin sistem pemilu, sistem kepartaihan, hubungan antara rakyat dengan negara, hak asasi manusia, termasuk mengenai bagaimana sistem perwakilan yang dianut.

Berdasarkan kajian dari Fatmawati terhadap konstitusi negara di dunia, ada beberapa model sistem perwakilan yang diterapkan oleh sejumlah negara. Ada model sistem perwakilan dengan struktur parlemen yang memiliki 1 kamar (*unicameral*), 2 kamar (*bicameralism*), 3 kamar (*tricameral*)<sup>11</sup>, 4 kamar (*tetracameralism*)<sup>12</sup>, dan 5 kamar (*pentacameralism*)<sup>13</sup>. Dari kelima struktur parlemen ini, yang lazim digunakan di berbagai dunia adalah struktur parlemen 1

<sup>11</sup> Trikameral adalah sistem yang mana parlemen terdiri dari tiga kamar, yang masing-masing kamar memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*), memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut. Lihat Efriza, 2014, *Studi Parlemen : Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Malang: Setara Press, hal. 244.

<sup>12</sup> Sistem tetrakameral adalah sebuah sistem yang mana parlemen terdiri dari 4 (empat) kamar. Masing-masing kamar mempunyai kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen, memiliki anggota sendiri, yang merupakan wakil dari warga negara

dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut. Sampai saat ini tidak ada negara yang menerapkan sistem tetrakameral. Negara yang pernah menerapkan sistem ini adalah Finlandia dari tahun 1869-1906. Empat kamar itu diisi oleh bangsawan, rohaniwan, wakil rakyat yang tinggal di kota disebut kaula, dan petani yang mempunyai lahan sendiri. Lihat *Ibid*, hal..246.

<sup>13</sup> Sistem ini diterapkan di Republik Yugoslavia yang diatur dalam Konstitusi Yugoslavia tahun 1963. Parlemen Yugoslavia terdiri dari lima kamar yakni : Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health and Organizational-Political Chamber. Lihat. *Ibid*,

kamar (*unicameral*) dan 2 kamar (*bicameralism*).

Struktur parlemen unicameral atau satu kamar merupakan sistem perwakilan tertua di dunia. Struktur parlemen ini pernah diterapkan pada masa Yunani Kuno dan Kekaisaran Romawi. Lembaga perwakilan pada masa Yunani Kuno disebut Dewan Polis, dan Senat untuk kekaisaran Romawi.<sup>14</sup> Unicameral ini lalu berkembang dan banyak diadopsi oleh negara-negara pasca perang dunia kedua. Pasca perang, hampir sebagian besar negara pada waktu itu memilih bentuk negara kesatuan daripada bentuk negara federasi, sehingga mempengaruhi struktur parlemennya. Hal ini berbanding lurus dengan pendapat C.F. Strong yang menyatakan bahwa ciri utama dari negara kesatuan adalah negara dimana kekuasaan legislatif hanya dipegang oleh satu badan legislatif pusat.<sup>15</sup>

Ciri utama dari struktur parlemen unicameral atau satu kamar ini adalah tidak dikenalnya dua badan terpisah seperti DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Dari ciri menunjukkan kekuasaan legislasi tertinggi hanya ada pada satu badan unicameral saja yaitu majelis perwakilan nasional yang dipilih

langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sistem ini diterapkan oleh Taiwan, Denmark, Yunani, Hongkong, Lithuania, Norwegia, Korea Selatan, Swedia, dan Finlandia. Pengisian jabatan parlemen unikameral tidak membedakan representasi politik dan representasi teritorial, tetapi bisa memberikan pengaturan tertentu atau pengistimewaan terhadap golongan, etnis atau suku tertentu.

Struktur parlemen satu kamar atau unikameral ini mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihan struktur ini antara lain: (a) lebih sesuai dengan ide kedaulatan rakyat yang satu dan tidak dapat dibagi-bagi. (b) lebih sederhana, lebih praktis, lebih murah dan lebih demokratis; (c) lebih memberikan jaminan untuk dapat mengambil keputusan dengan cepat, tepat dan konsisten serta mengurangi bahaya dead lock yang dapat timbul karena perselisihan pendapat; (d) , dapat meloloskan UU dengan cepat karena hanya satu lembaga perwakilan; (e) tanggung jawab lembaga perwakilan lebih besar karena tidak dapat menyalahkan lembaga lain; (f) jumlah anggota lembaga perwakilan *unicameralism* lebih sedikit dibandingkan jumlah anggota lembaga perwakilan *bicameral* sehingga

---

<sup>14</sup> Mahmuzar, 2019, *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan: Studi Konstitusionalisme Kehadiran DPD di NKRI*, Bandung : Nusa Media, hal. 46.

<sup>15</sup> C.F. Strong, 1996, *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, London Sidwick & Jackson Limited, hal. 112.

memudahkan rakyat untuk mengontrolnya; (g) jumlah anggotanya yang sedikit sehingga biaya operasional yang dikeluarkan pemerintah lebih sedikit. Sedangkan kelemahannya: *pertama*, memberi peluang terjadi penyalahgunaan wewenang karena hanya ada satu lembaga perwakilan yang anggota-anggota mudah dipengaruhi oleh fluktuasi politik karena dipilih langsung oleh rakyat. *Kedua*, kurang mencerminkan kehendak dan kepentingan nasional karena ada kelompok yang tidak terwakili. *Ketiga*, tidak menjamin pekerjaan yang bijaksana, tertib dan teliti dan hati-hati serta dapat mendatangkan pembuatan keputusan tergesa-gesa, mentah dan berat sebelah.<sup>16</sup>

Bikameral atau sistem perwakilan berstruktur dua kamar merupakan badan perwakilan yang terdiri dari dua kamar. Kamar pertama merupakan perwakilan politik seluruh rakyat pada negara yang bersangkutan. Kamar kedua merupakan perwakilan dari negara bagian atau perwakilan daerah atau perwakilan golongan fungsional tertentu. Istilah bagi struktur parlemen dua kamar ini di Amerika Serikat lazim dikenal sebagai *House of Representatives* dan *Senat*. *House of*

*Common* dan *House of Lord* di Inggris. *Eetste Kamer* dan *Tweede Kamer* di Belanda. Negara yang menerapkan sistem ini seperti Australia, Jerman, Amerika Serikat, Inggris, Jepang, Belanda, Kamboja, Malaysia, Filipina, Thailand, dan lain-lain.

Andrew S. Elllis mengemukakan ada dua alasan mengapa sejumlah negara memilih sistem bikameral. *Pertama*, sistem bikameral digunakan untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (check and balances) serta untuk pembahasan sekali lagi dalam legislatif. *Kedua*, untuk membentuk perwakilan yang bisa menampung kepentingan tertentu, karena kepentingan ini tidak terwakili dalam majelis pertama.<sup>17</sup>

Dengan menempatkan kamar kedua sebagai kelompok kepentingan tertentu, maka pola perekrutan dari kamar kedua ini agak berbeda dengan kamar pertama. Polanya pun berbeda antar masing-masing negara. Miriam Budiardjo mengemukakan, penentuan kamar kedua ditentukan oleh tiga model: (a) Turun temurun seperti di Inggris; (b) Ditunjuk seperti Inggris dan Kanada; dan (c) Dipilih seperti di India, Amerika Serikat, Unisoviet dan Filipina.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Dahlan Thaib, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral; Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), hal. 9.

<sup>17</sup> King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral: Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, hal. 41.

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, 2018, *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 39-42.

Senada Andrew Ellis menilai fungsi dan komposisi dari kamar kedua dapat diketahui dari cara mereka direkrut yakni: (a) Kalau direkrut tidak dengan pemilihan, maka caranya dipilih melalui keturunan dan pengangkatan; (b) kalau direkrut dengan pemilihan maka ada kemungkinan seluruhnya dipilih dan sebagian dipilih.<sup>19</sup>

Pilihan atas penerapan struktur parlemen itu juga ditentukan bentuk negara yang diterapkan oleh masing-masing negara. Bentuk negara ini menyangkut dasar negara, susunan atau organisasi negara secara keseluruhan, termasuk struktur negara yang berkaitan dengan unsur kekuasaan dan unsur wilayah.<sup>20</sup> Ni'matul Huda menyatakan bahwa bentuk negara merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan yuridis. Peninjauan secara sosiologis menekankan pada perspektif negara secara keseluruhan tanpa melihat isi dan bagiannya. Peninjauan secara yuridis apabila negara hanya dilihat dari isinya atau strukturnya.<sup>21</sup> Adapun

Bagir Manan langsung memberikan ciri spesifik dari bentuk negara, karena bentuk negara itu melihat kerangka bagian luar organisasi negara. Dari kerangka luar itu bisa dibedakan menjadi bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal.<sup>22</sup> Dari penjelasan ini, maka bentuk negara berkaitan dengan siapa pemegang kedaulatan dalam negara, apakah pemerintah pusat/pemerintah federal atau pemerintah daerah/negara bagian. Bentuk negara juga berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat atau pemerintah federal dengan pemerintah daerah atau negara bagian.<sup>23</sup>

Atas dasar pengertian di atas, pembagian mengenai bentuk negara pun mempunyai perbedaan dari sejumlah ahli hukum. Jimly Asshiddiqie membagi bentuk negara dalam tiga jenis, yakni bentuk negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*), bentuk negara serikat (*federal, bondstaat*) dan bentuk konfederasi (*confederasi, staten bond*).<sup>24</sup> Soehino

<sup>19</sup> King Faisal Sulaiman, *Op.Cit*, hal. 42

<sup>20</sup> Dalam perspektif kekuasaan, negara sebagai organisasi atau lembaga kekuasaan dapat dibagi menjadi dua macam, yakni secara vertikal dan horizontal. Secara vertikal, menunjukkan pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. sedangkan secara horizontal menitikberatkan pada pembagian kekuasaan secara fungsi. Sedangkan dari perspektif unsur kewilayahan, menekankan pada sifat dan eratnya hubungan antar negara dengan wilayahnya sendiri maupun dengan wilayah negara lain. Lihat Alwi Wahyudi, 2014, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 172.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, 2012, *Ilmu Negara*, Jakarta : Rajawali Pers, Jakarta, hal. 227.

<sup>22</sup> Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal.1

<sup>23</sup> Hufron dan Syofyan Hadi, 2015, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, Yogyakarta: LaksBang Grafika dan Kantor Advokat Hufron dan Rubaie, hal. 130.

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.211.

melihat dari susunannya, yakni negara yang bersusun tunggal adalah negara kesatuan dan negara yang bersusun jamak, yakni negara federal.<sup>25</sup> Ramlan Surbakti juga menyatakan bentuk susunan negara menjadi dua, yaitu negara kesatuan (*unitaris*) dan federasi (negara serikat).<sup>26</sup>

Jika dikaitkan dengan sistem perwakilan pada sebuah negara, maka kajian bentuk negara yang lazim digunakan saat ini adalah bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Dalam negara kesatuan, struktur sistem perwakilannya sangat dipengaruhi oleh hakikat atau esensi dari negara kesatuan. Namun karena negara kesatuan itu menggunakan sistem sentralisasi pada lembaga perwakilannya, maka pada umumnya sistem perwakilannya berstruktur *unikameral* (satu kamar).<sup>27</sup>

Ada beberapa alasan mengapa negara kesatuan umumnya menggunakan sistem perwakilan berstruktur *unikameral* (satu kamar). *Pertama*, struktur negara kesatuan hanya terdiri atas satu negara dengan satu pemerintah pusat yang memiliki seluruh tugas dan kewenangan tertinggi negara. Negara tidak dibentuk oleh daerah, namun daerah yang dibentuk oleh negara, karenanya daerah harus tunduk dan bertanggungjawab kepada pemerintah

pusat. *Kedua*, dalam negara kesatuan kedaulatan ada di pemerintah pusat. Kedaulatan tersebut tidak terbagi dan tidak dapat diserahkan kepada siapapun.<sup>28</sup>

Meski pada umumnya sistem perwakilan berstruktur *unikameral* ini cocok diterapkan pada negara kesatuan karena hanya terdapat satu badan pemegang kedaulatan yang tidak terbagi-bagi, namun dalam perkembangannya ada sejumlah negara kesatuan yang menganut sistem perwakilan berstruktur *bicameral* (dua kamar). Hal ini terjadi karena faktor kebutuhan dan kepentingan politik negara kesatuan. Bagi negara kesatuan yang menggunakan sistem parlementer, maka struktur parlemen dua kamar mampu merefleksikan agar sistem pemerintah parlementer bisa berjalan dengan baik dan efektif karena dalam sistem parlementer pemerintah atau kabinet bertanggung jawab terhadap parlementer. Jika keduanya mempunyai kedudukan yang kuat (*strong bicameralism*), maka pemerintah yang berkuasa tidak dapat dijatuhkan.

Selain itu, dalam pelaksanaan urusan pemerintahan di negara kesatuan masih terbagi dengan menggunakan sistem sentralisasi dan desentralisasi.<sup>29</sup> Dengan begitu muncul empat pembagian negara

<sup>25</sup> Soehino, 2013, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, hal. 224.

<sup>26</sup> Ramlan Surbakti, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, hal.216

<sup>27</sup> Mahmuzar, *Op.Cit*, hal. 92.

<sup>28</sup> Hufron, *Op.Cit*, hal. 131.

<sup>29</sup> Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi yang memiliki sistem perwakilan dengan struktur unicameral adalah Singapura, Brunei Darussalam, Banglades, dan lain-lain. Sedangkan negara

kesatuan dalam kaitannya dengan struktur parlemen, yakni: (a) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi yang memiliki struktur parlemen unicameral seperti Singapura, Brunei Darussalam, Bangladesh, dan lain-lain; (b) negara kesatuan dengan sistem sentralisasi yang memiliki struktur parlemen *bicameral*, seperti Inggris, Jepang, Prancis, Filipina; (c) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang memiliki struktur parlemen *unicameral*, seperti Italia dan lain-lain; (d) negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang memiliki struktur parlemen *bicameral*, seperti Belanda.

## DPD dalam Sistem Perwakilan di Indonesia

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pernyataan ini memang berbeda dengan bunyi Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat itu

---

kesatuan dengan sistem desentralisasi yang memiliki lembaga perwakilan dengan struktur *bicameral* adalah Inggris, Filipina, Jepang dan lain-lain. Sedangkan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang memiliki lembaga perwakilan *bicameral* adalah Belanda dan lain-lain.

<sup>30</sup> Menurut Riswandha Imawan, perwakilan adalah konsep yang menunjukkan hubungan antara orang-orang, yakni pihak yang mewakili dan diwakili, hal mana orang yang mewakili memiliki sederet kewenangan sesuai dengan kesepakatan antar keduanya. Sementara itu, Arbi Sanit,

dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perbedaan dari pernyataan ini adalah pada pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sedangkan persamaannya, hasil amandemen UUD 1945 tidak mengubah prinsip dasar dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia, yakni demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

Dalam pelaksanaan demokrasi tidak langsung, perwujudan aspirasi atau kepentingan rakyat diakomodasi melalui sistem perwakilan.<sup>30</sup> Sistem ini memberi kesempatan kepada rakyat untuk memilih wakil-wakil melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Max Boboy memberikan ciri penting dari demokrasi tidak langsung yang diterapkan di Indonesia merupakan perwujudan dari penerapan Demokrasi Pancasila, khususnya sila keempat.<sup>31</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, prinsip keterwakilan itu terbagi menjadi dua yakni keterwakilan pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan perwakilan

memberikan tiga indikator untuk menilai apakah seorang wakil itu representatif oleh orang yang mewakilinya, antara lain: (a) memiliki ciri yang sama dengan konstituen (pemilih); (b) memiliki ekspresi emosi yang sama dengan emosi konstituen; dan (c) intensitas komunikasi yang tinggi dengan konstituen. Lihat, Efriza, *Studi Parlemen, Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang, 2014, hal. 20-21.

<sup>31</sup> Max Boboy, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.39

fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*).<sup>32</sup> Keterwakilan fisik diwujudkan dengan terpilihnya seseorang wakil sebagai anggota parlemen. Namun, tidak ada jaminan bahwa wakil ini akan menyuarakan aspirasi rakyatnya karena dipengaruhi oleh banyak faktor, yakni sistem pemilu, kepartaian, bahkan pribadi masing-masing wakil. Untuk itulah, muncul pemikiran mengenai keterwakilan substantif yang tidak bergantung pada mekanisme kelembagaan parlemen. Keterwakilan ini bentuknya adalah perwakilan atas dasar aspirasi atau ide. Capaian dari keterwakilan ini adalah aspirasi rakyat sudah benar-benar diperjuangkan dan mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat.<sup>33</sup>

Giovanni Sartori mengemukakan ada 7 (tujuh) prasyarat untuk terwujudnya perwakilan politik dalam mekanisme pemerintahan. Antara lain; *Pertama*, rakyat secara bebas dan periodik memilih wakil rakyat; *Kedua*, pemerintahan bertanggung jawab kepada pemilih; *Ketiga*, pemerintahan adalah wakil yang melaksanakan instruksi dari para

pemilihnya; *Keempat*, rakyat merasa sebagai negaranya; *Kelima*, rakyat patuh terhadap keputusan pemerintahannya; *Keenam*, rakyat yang menentukan membuat keputusan-keputusan politik; *Ketujuh*, pemerintah adalah contoh wakil dari rakyat.<sup>34</sup>

Hendra Nurtjahjo menyatakan bahwa ada tiga karakter yang menginsyafi perwakilan agar mampu mewujudkan aspirasi rakyat, yakni: (a) Perwakilan Politik (*political representation*); (b) Perwakilan daerah (*regional representation*); dan (c) Perwakilan golongan (*functional representation*).<sup>35</sup>

Dalam penerapan ketiga konsepsi perwakilan di atas, setiap negara mempunyai pilihan bentuk yang berbeda-beda. Hal ini sangat tergantung dengan struktur parlemen, sistem pemilu, sistem kepartaian, dan pengaturannya di konstitusi masing-masing negara.<sup>36</sup> Namun, karakteristik yang sangat menonjol untuk mengetahui pilihan penerapan perwakilan ini pada struktur parlemen.

C.F. Strong mengemukakan ada kriteria yang menentukan apakah suatu negara menganut sistem perwakilan satu

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi, *Op.Cit*, hal. 141-142.

<sup>33</sup> Efriza, *Op.Cit*, hal.27-28

<sup>34</sup> *Ibid*, hal..39.

<sup>35</sup> *Ibid*, hal..41.

<sup>36</sup> Indonesia adalah salah satu contohnya. UUD 1945 sebelum amandemen mengakomodir adanya perwakilan politik, perwakilan daerah dan perwakilan golongan. Hal itu tertuang dalam naskah

asli UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Namun, dalam amandemen UUD 1945, perwakilan yang diakomodir adalah perwakilan politik dan perwakilan daerah.

kamar atau sistem perwakilan dua kamar. Kriteria ini berdasarkan fungsi yang harus dijalankan oleh lembaga perwakilan. Adapun tiga fungsi itu adalah, fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan dan proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan.<sup>37</sup>

*Pertama*, dari segi fungsi. Jika lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar dan masing-masing kamar mempunyai fungsi yang sama baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran, maka lembaga tersebut dikategorikan sistem perwakilan dua kamar. Sebaliknya jika masing-masing lembaga tidak mempunyai fungsi yang sama, yakni legislasi, pengawasan dan anggaran, maka tergolong ke sistem unikameral.

*Kedua*, ditinjau dari aspek keanggotaan. Apabila struktur lembaga perwakilan terdiri dari dua kamar, kemudian masing-masing kamar mempunyai anggota yang berbeda antara satu sama lain maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar. Sebaliknya, anggota kamar pertama merangkap menjadi anggota kamar kedua maka lembaga perwakilan tersebut termasuk ke dalam kategori sistem perwakilan satu kamar (*unicameral*).

*Ketiga*, ditinjau dari aspek proses pembentukan undang-undang, jika

pembentukan UU harus melewati dua kamar yang terpisah antara satu sama lain maka lembaga lain tergolong ke dalam sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*). Jika pembentukan UU tidak melewati kamar lain atau hanya dilakukan oleh satu kamar lembaga perwakilan semata maka lembaga perwakilan tersebut tergolong ke dalam sistem perwakilan satu kamar.<sup>38</sup>

Gagasan awal berdirinya DPD memang didesain untuk mengubah arah sistem perwakilan Indonesia yang tidak jelas mewakili apa dan siapa. Sistem perwakilan Indonesia yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan terdiri dari tiga unsur yakni DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan memberikan ketidakjelasan mengenai struktur parlemen apa yang sebenarnya digunakan oleh Indonesia pada era Orde Baru. Desain yang muncul adalah mengarah ke sistem perwakilan bikameral dengan memunculkan lembaga baru yakni DPD. DPD diharapkan sebagai majelis tinggi dan cerminan prinsip representasi regional, sedangkan DPR merupakan majelis rendah dan cerminan representasi politik. Bagir Manan mengemukakan ada 4 (empat) alasan desain sistem perwakilan Indonesia harus berubah menjadi bikameral: (a) sistem dua kamar merupakan suatu

<sup>37</sup> C.F. Strong, *Op.Cit*, hal. 194.

<sup>38</sup> Mahmuzar, *Op.Cit*, hal.,44

mekanisme check and balances antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan; (b) penyederhanaan sistem badan perwakilan tingkat pusat, sehingga hanya ada satu badan perwakilan pusat yang terdiri dari dua unsur yakni mewakili seluruh rakyat dan unsur mewakili daerah; (c) wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain); (d) sistem dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur.

Gagasan yang dikemukakan Bagir Manan dan sejumlah ahli hukum tata negara memang menempatkan DPD pada struktur parlemen bikameral yang kuat (*strong bicameralism*). Namun, gagasan idealis ini tidak terwujud sepenuhnya. Perubahan Ketiga UUD 1945 Tahun 2001 justru menempatkan kewenangan, fungsi dan tugas DPD sangat terbatas. Sebaliknya, kewenangan, tugas dan fungsi DPR cukup besar. Hal ini menimbulkan kepincangan sistem *check and balances* yang ingin dibangun antara DPR dan DPD. Perbandingan ini bisa dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1. Perbandingan Fungsi DPD dan DPR Sesuai UUD 1945<sup>39</sup>**

<b>Aspek Fungsional I</b>	<b>PERWAKILAN INDONESIA</b>	
	<b>DPR</b>	<b>DPD</b>
<b>Legislasi</b>	Pada pasal 20 UUD 1945, DPR RI dapat memutuskan UU melalui persetujuan bersama dengan Presiden	Tidak terdapat pasal pada UUD 1945 mengenai kewenangan DPD untuk dapat memutuskan UU seperti halnya DPR.
<b>Mekanisme Pengambilan Keputusan dalam MPR</b>	Pada forum MPR jumlah anggota DPR sendiri saja sudah mencapai kuorum untuk mengambil keputusan jadi keputusan dapat diambil dengan sebaran suara yang mayoritas anggota DPR	Pada Forum MPR jumlah anggota DPD tidak mencapai kuorum, jadi keputusan dapat diambil tanpa sebaran suara yang adil antara DPD dengan DPR
<b>Pengangguran</b>	Pasal 23 ayat (3) UUD 1945,	Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, DPD hanya dapat

<sup>39</sup> I Wayan Sudarta, Menuju Parlemen Dua Kamar: Pemikiran Penguatan DPD Melalui

Amandemen UUD 1945, *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume 003 Juni 2017, hal. 69-70

	DPR memberi persetujuan terhadap Rancangan APBN berdasarkan usul Presiden dan dapat menolak rancangan tersebut.	memberi pertimbangan kepada DPR tetapi tidak disertakan dalam persetujuan penetapan APBN.		anggota BPK untuk akhirnya diresmikan oleh Presiden. Dalam pasal-pasal lainnya di UUD 1945, DPR memiliki kewenangan untuk memilih atau setidaknya terlibat dalam pengangkatan dan memimpin lembaga-lembaga negara lain	anggota BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan DPR. DPD hanya memiliki kewenangan pada aspek mengangkat anggota BPK, itupun dalam kapasitasnya sebagai pemberi pertimbangan.
<b>Pengawasan</b>	Pasal 7B terkait usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi kewenangan DPR. Pasal 22 UUD 1945, DPR menjadi penentu terhadap hasil pengawasan DPD untuk ditindaklanjuti sebagai bahan pertimbangan	DPD sama sekali tidak dilibatkan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pasal 22D UUD 1945, DPD hanya diberi kewenangan fungsi pengawasan yang bersifat konsultatif karena tidak dapat langsung mengajukan yang kepada Presiden (harus melalui DPR)			
<b>Nominasi</b>	Pasal 23F UUD 1945, DPR memiliki kewenangan untuk memilih	Pasal 23F UUD 1945, DPD hanya memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan			Selain kewenangan, tugas dan fungsi terbatas, persoalan lain yang muncul berkaitan dengan kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan : "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Dari makna ini menegaskan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang menyebutkan

terdiri dari anggota DPR dan DPD.<sup>40</sup> Padahal dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yakni DPR dan DPD. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri. Dengan demikian, hasil perubahan tidak menempatkan MPR menjadi sidang gabungan (joint session) antara DPR dan DPD. Konsep yang demikian oleh sejumlah ahli hukum tata negara seperti Bagir Manan, Jimly Asshiddiqie<sup>41</sup>, Fatmawati menyatakan sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan tiga kamar (trikameral).

Ada tiga alasan penyebutan sistem perwakilan tiga kamar. Antara lain: (1) MPR merupakan lembaga sendiri disamping DPR dan DPD, bukan sebagai sidang gabungan (joint session) antara DPR dan DPD; (2) MPR menurut UUD 1945 hasil perubahan masih mempunyai kewenangan tersendiri yaitu: (a) menetapkan UUD dan atau mengubah UUD; (b) melantik presiden dan wakil presiden; (3) memutus usul DPR memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden yang telah diputus bersalah atau

tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MK; (3) MPR mempunyai pimpinan sendiri dan memiliki Sekretariat Jenderal sendiri, terpisah dari pimpinan DPR dan pimpinan DPD.<sup>42</sup>

Sri Soemantri mempunyai pendapat yang berbeda berkaitan dengan penyebutan sistem perwakilan tiga kamar (trikameral). Menurutnya, fungsi DPD yang lemah dibandingkan DPR membuat sistem perwakilan yang berkembang adalah sistem perwakilan dua kamar semu atau dikenal istilah *soft bicameralism system*.<sup>43</sup> Abd. Rahman dari perspektif lembaga membuat UU (legislatif) justru menyebut sistem perwakilan Indonesia adalah satu kamar (unicameral). Alasannya, *Pertama*, kekuasaan membentuk UU hanya ada pada DPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sedangkan fungsi DPD hanya pelengkap terhadap fungsi DPR. Padahal dalam konsep *bicameral* sebagaimana lazimnya di negara-negara lain seperti Amerika Serikat, Belanda, Australia kedudukan *Upper House* (DPD) sebagai *the second chamber* dan *Lower House* (DPR) sebagai *the first chamber*

<sup>40</sup> Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta : FH UII Press, hal. 75.

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, hal. 13.

<sup>42</sup> *Ibid*

<sup>43</sup> Sri M. Soemantri, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam Seminar “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” yang dilaksanakan oleh Sekjen MPR RI dan UNDP Yogyakarta tanggal 24 Maret 2003.

berada dalam posisi sederajat. *Kedua*, UUD 1945 tidak menempatkan kedudukan MPR sebagai forum sidang gabungan (joint session) antara DPR dan DPD, tetapi malahan berkedudukan sebagai lembaga mandiri. Hal ini disebabkan rumusan Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan keanggotaan MPR adalah anggota masing-masing kamar (anggota DPR dan anggota DPD), memiliki alat kelengkapan sendiri, Sekretaris Jenderal sendiri, keprotokolan sendiri dan kewenangan mandiri. Namun demikian, dari perspektif lembaga pembuat UUD dihubungan dengan ketentuan Pasal 22 UUD 1945, maka sistem yang dibangun Indonesia bukan bicameral murni, melainkan lunak (*soft bicameral*).<sup>44</sup>

Pergeseran pendapat juga terjadi pada Dahlan Thaib. Dahlan meyakini dengan keberadaan DPD maka sistem perwakilan di NKRI menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*).<sup>45</sup> Meskipun dalam perkembangannya, Dahlan menilai dari formulasi Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 membuat peran dan fungsi DPD sangat lemah. DPD hanya diberi wewenang terbatas dan sempit, karena DPD hanya memberi pertimbangan. Seolah-olah DPD hanya berposisi sebagai Dewan

Pertimbangan DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa sistem bikameral yang dituangkan dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dalam teori-teori ketatanegaraan, yakni fungsi parlemen yang dijalankan oleh dua kamar secara berimbang (balance) dalam proses legislasi maupun pengawasan.<sup>46</sup>

Perdebatan mengenai sistem perwakilan yang diterapkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin menunjukkan titik terang pasca munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 117/PUU-VII/2009. MK berpendapat bahwa sistem perwakilan di Indonesia bukanlah dua kamar (bicameral) apapun jenisnya baik *soft bicameral* (bikameral lunak) ataukah *strong bicameral*. Desain konstitusional kelembagaan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menunjukkan bahwa lembaga perwakilan Indonesia bukanlah sistem *bicameral* karena baik DPR maupun DPD bukanlah kamar dari MPR, lain halnya jika rumusan MPR terdiri atas DPR dan DPD, seperti rumusan konstitusi Amerika Serikat yang menganut bicameral yang tercermin dalam

<sup>44</sup> Mahmuzar, *Op.Cit*, 2006, hal. 187-188.

<sup>45</sup> Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral; Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas

Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), tanggal 4 Mei 2002.

<sup>46</sup> Dahlan Thaib, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional, DPD Dalam Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: Total Media, hal.153-154.

Congress sebagaimana tercantum dalam *article 1 session 1, All legislative Power herein granted shall be vested in a congress of the United States, which shall consist of a senate and House of Representatives.*<sup>47</sup>

Dengan adanya putusan MK ini, penyebutan sistem perwakilan di Indonesia menggunakan bikameral atau apapun sejenisnya menjadi sudah tidak sesuai lagi. Meski begitu, MK masih belum memberikan penegasan mengenai karakteristik sistem perwakilan yang dianut oleh Indonesia. Namun, apabila mengacu pada teori C.F.Strong di atas, maka Mahmuzar berpendapat sistem perwakilan Indonesia merupakan sistem perwakilan satu setengah kamar.<sup>48</sup>

Alasan yang dikemukakan oleh Mahmuzar antara lain: *Pertama*, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan tidak menempatkan DPD sebagai salah satu kamar di MPR. *Kedua*, MK melalui putusannya berpendapat bahwa desain konstitusional kelembagaan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bukanlah sistem bikameral. *Ketiga*, ditinjau dari aspek pembuatan UU, satu-satunya lembaga yang berwenang menetapkan RUU menjadi UU adalah DPR sebagaimana ditegaskan di Pasal 20 ayat

(1). *Keempat*, DPD yang nota bene adalah perwakilan daerah di lembaga perwakilan Indonesia mempunyai fungsi legislasi sangat terbatas, yakni hanya sebatas mengajukan RUU tertentu kepada DPR, ikut membahas RUU tertentu bersama DPR pada masa pembicaraan Tingkat I, dan memberikan pertimbangan mengenai RUU tertentu kepada DPR. *Kelima*, ditinjau dari aspek kekuasaan membentuk UU, hanya satu lembaga perwakilan yang berwenang membentuk UU adalah DPR. *Keenam*, ditinjau dari ukuran C.F. Strong, maka hanya satu yang terpenuhi yakni aspek keanggotaan DPD dan DPR berbeda satu sama lain.<sup>49</sup>

### **Penguatan Fungsi DPD Setengah Hati**

Salah satu prinsip utama dalam lembaga perwakilan yang dikemukakan di atas berjalannya fungsi-fungsi yang dimiliki secara efektif, baik fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi harus berjalan beriringan dan seirama, bukan menitikberatkan pada satu fungsi saja. Atas dasar kelemahan dari ketidakseimbangan tugas, fungsi dan kewenangan inilah, DPD berusaha melakukan langkah-langkah penguatan. Sejauh ini sudah ada tiga cara yang

---

<sup>47</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 117/PUU-VII/2009 tentang Pengujian UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR,

DPR, DPD dan DPRD terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

<sup>48</sup> Mahmuzar, *Op.Cit*, hal., 193-194.

<sup>49</sup> Ibid

digunakan antara lain: (a) *legislative review*; (b) *judicial review*, dan (c) amandemen UUD 1945.<sup>50</sup>

*Pertama*, cara legislative review ini dilakukan sejak tahun 2007. Caranya dengan memberikan masukan dan perubahan terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan fungsi legislasi yang ada dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. DPD berharap ketentuan yang ada dalam Pasal 22D UUD 1945 mengenai frasa “ikut membahas” masih memungkinkan untuk berperan maksimal dalam fungsi legislasi. Namun, upaya itu tak sepenuhnya berhasil. Justru, UU Susduk ini semakin membatasi peran DPD dalam fungsi legislasi.<sup>51</sup> Frasa “ikut membahas” direduksi hanya menjadi Pembahasan Tingkat I. Padahal, untuk rancangan undang-undang yang berada pada wewenang DPD keikutsertaan dapat dioptimalkan sebelum tahapan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> I Wayan Sudarta, *Op.Cit*, hal. 64-65.

51 Saldi Isra mengemukakan peran DPD dalam fungsi legislasi menurut UU No 22 Tahun 2003 memang semakin dibatasi. Pasal yang membatasi peran DPD itu antara lain: Pasal 41, Pasal 42, Pasal 43 UU No. 22 Tahun 2003. Misalnya di Pasal 41 tertulis DPD mempunyai fungsi : (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tersebut; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Makna dari Pasal 41 menunjukkan bahwa DPD dianggap hanya “ikut” dalam pembahasan (tidak “membahas” dalam arti turut memutuskan). Lalu di Pasal 42 ayat (1) yang berbunyi : DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah,

*Kedua*, melalui pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) kepada Mahkamah Konstitusi yang diregistrasi dalam nomor perkara 92/PUU-X/2012. Hasil dari putusan MK ini menegaskan bahwa DPD mempunyai wewenang ikut terlibat dalam proses legislasi. Inti sari dari putusan MK itu antara lain: (a) Dalam mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR/Presiden; (b) Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU; (c) DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU; (d) DPD ikut menyusun

hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kata “dapat” membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. DPD tidak menjadi salah satu institusi yang mengajukan RUU. Ayat selanjutnya di Pasal 42 membuat wewenang DPD semakin kecil. Lihat Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 260.

<sup>52</sup> *Ibid*, hal. 261

prolegnas; dan (e) DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Ketiga, menggalang dukungan dan mengajukan permohonan resmi untuk mengagendakan perubahan kelima UUD 1945. Dalam Surat Ketua DPD Ginandjar Kartasasmita (2004-2009) Nomor DPD/HM.310/295/2006 perihal Perubahan UUD 1945, DPD menghendaki untuk menyetujui atau menolak RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat-daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat-daerah yang telah disetujui oleh DPR. DPD juga mengusulkan mempunyai kewenangan untuk menolak RUU yang telah disetujui oleh DPR, RUU yang ditolak tersebut tidak dapat dimajukan dalam masa persidangan DPR berikutnya.<sup>53</sup>

UU No. 17 Tahun 2014 yang telah diubah menjadi UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU No. Tahun 2014 tentang MD3 telah mendesain sejumlah fungsi DPD, baik dari fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi

pengawasan. Namun, fungsi-fungsi yang tercantum dalam UU MD3 tersebut belum mampu memuaskan DPD karena UU MD3 tersebut hanya mengakomodir sebagian dari hasil putusan MK. Dalam fungsi legislasi, DPD masih terhambat dalam hal Pembahasan Tingkat I dan Pembahasan Tingkat II. Seperti diketahui, dalam pembahasan RUU yang berasal DPR, Presiden, atau DPD, dilakukan melalui dua tingkat yakni pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II. Pembicaraan tingkat I ada dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Sedangkan dalam pembicaraan tingkat II, ada dalam rapat Paripurna DPR.<sup>54</sup>

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan : (a) pengantar musyawarah; (b) pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan (c) penyampaian pendapat mini.<sup>55</sup> Dari ketiga aspek ini, dalam hal pengantar musyawarah dan pembahasan daftar inventarisasi masalah, DPD mempunyai kewenangan yang tidak jauh berbeda dengan DPR dan Presiden. Namun, persoalan muncul dalam penyampaikan pendapat mini. Posisi DPD mulai diabaikan karena dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa dalam hal DPD

<sup>53</sup> I Wayan Sudarta, *Op.Cit*, hal. 66

<sup>54</sup> Pasal 168 dan Pasal 169 UU No. 17 Tahun 2014.

<sup>55</sup> Pasal 170 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2014.

tidak menyampaikan pandangan mini maka pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.<sup>56</sup> Hal ini menunjukkan pendapat mini DPD tidak menjadi suatu keharusan. Padahal dalam Pembicaraan Tingkat I ini pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain dapat diundang ikut berpartisipasi, sementara pendapat DPD sendiri tidak merupakan keharusan.<sup>57</sup>

Dalam Pembicaraan Tingkat II yang dilakukan di rapat paripurna, memang ada penyampaikan laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi-fraksi, pendapat mini DPD dan hasil pembicaraan Tingkat I. Meskipun di forum ini, pendapat mini DPD diakomodir, namun pendapat mini itu hanya dilaporkan oleh pimpinan Pansus. Hal ini membuat DPD tidak menjadi partisipan dalam pengambilan keputusan persetujuan. Apalagi dalam hal pemberian pertimbangan (terhadap suatu RUU), DPD memberikan pertimbangan hanya kepada pimpinan DPR, dan bukannya secara langsung kepada rapat Pansus, apalagi rapat paripurna.<sup>58</sup>

Fungsi legislasi DPD yang kurang maksimal dalam UU MD3 membuat pembentuk UU berusaha memberikan angin segar kepada DPD. Caranya dengan

memberikan kewenangan tambahan kepada DPD yang tertuang dalam UU No 2 Tahun 2018. Penambahan kewenangan ini menitikberatkan pada pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.<sup>59</sup> Penambahan atas kewenangan ini juga tidak memberikan rincian yang jelas atas bagaimana bentuk tindak lanjut dari hasil pengawasan raperda dan perda tersebut. Justru penambahan kewenangan ini membuat DPD semakin tidak jelas arahnya, khususnya terkait dengan pengawasan.

Jika dilihat secara garis besar dalam pelaksanaan fungsi pengawasan ada beberapa kelemahan mendasar yang harus diperbaiki. *Pertama*, berkaitan dengan ruang lingkup pengawasan. Ruang lingkup pengawasan DPD itu ditekankan pada pelaksanaan undang-undang, bukan pelaksanaan perda ataupun rancangan peraturan daerah. Pelaksanaan undang-undang itu mengenai : (1) otonomi daerah; (2) pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; (3) hubungan pusat dan daerah; (4) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; (5) pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara; (6) pajak; (7) pendidikan; dan (8) agama.

<sup>56</sup> Pasal 171 UU No. 17 Tahun 2014.

<sup>57</sup> Hajriyanto Y. Thohari, Penguantan DPD RI: Ekstensifikasi Kewenangan atau Intensifikasi Kinerja, *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume 003 Juni 2017, hal. 89.

<sup>58</sup> Ibid, hal. 91

<sup>59</sup> Pasal 249 huruf J UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU No. 17 Tahun 2014.

*Kedua*, implikasi politik pengawasan DPD sangat berbeda dengan implikasi politik dari DPR. Hasil pengawasan oleh DPR membawa pengaruh pada penggunaan hak-hak dewan seperti hak interpelasi, hak angket, bahkan hak menyatakan pendapat yang berujung pada proses pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sementara, implikasi politik dari DPD sangat kecil atau bahkan tidak memiliki pengaruh apapun.<sup>60</sup>

Penambahan kewenangan DPD dalam mengawasi peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah memicu terjadinya tumpah tindih kewenangan antara yang dilakukan Pemerintah Pusat dan Mahkamah Agung. Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 menyatakan bahwa dalam pembatalan perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat menyimpang dari logika dan bangunan negara hukum Indonesia. Dengan begitu, lembaga yang berwenang untuk membatalkan Perda adalah Mahkamah Agung sesuai kewenangannya melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Demikian juga

mengenai alasan pembatalan peraturan daerah, tolok ukur dalam membatalkan Perda merupakan ranah MA dalam mengadili pengujian Perda. Oleh karena itu, pembatalan Perda melalui mekanisme executive review, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota adalah bertentangan dengan UUD 1945.

Lalu bagaimana peran Pemerintah Pusat, pemerintah dalam hal ini tidak berhak lagi melakukan pembatalan, tetapi masih mempunyai kewenangan mengawasi peraturan daerah, khususnya melakukan evaluasi terhadap Perda yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

Pada dasarnya perbedaan karakter pengawasan antara DPD dan Pemerintah Pusat ini dapat diketahui berdasarkan tindak lanjut atas hasil pengawasan yang dilakukan. Hasil pengawasan DPD sebagai lembaga legislatif lebih bersifat rekomendasi. Dalam artian, DPD tidak dapat secara langsung melakukan eksekusi terhadap hasil pengawasan yang telah

---

<sup>60</sup> Pasal 284 ayat : (1) menyatakan bahwa DPD menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf d kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; (2) Hasil pengawasan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam sidang paripurna DPD; dan (3) ketentuan lebih lanjut mengenai penyampaian hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPD tentang Tata Tertib.

dilakukan. Pengawasan DPD berujung pada penyampaian hasil pengawasan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dalam praktiknya, keluaran hasil pengawasan kelembagaan DPD dituangkan dalam bentuk laporan alat kelengkapan, dalam hal ini Komite, Panitia Akuntabilitas Publik (PAP) dan Panitia Khusus.

Adanya perbedaan karakter pengawasan antara pengawasan legislatif dan eksekutif perlu dijadikan pertimbangan dalam penentuan lingkup pemantauan dan evaluasi Perda yang dilakukan oleh DPD. Jika tidak, maka peran DPD dalam memantau dan mengevaluasi Perda akan mempunyai pola yang sama dengan hasil pengawasan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, lingkup wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda perlu diformulasikan dengan tepat.

Fungsi-fungsi DPD diatas jika dihubungkan dengan fungsi lembaga perwakilan tidak lazim karena sebagai suatu lembaga perwakilan, mestinya DPD diberi fungsi yang layak, baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran. Di bidang legislasi, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi legislasi yang menentukan jika lembaga perwakilan bersangkutan diberi kewenangan untuk mengajukan RUU, ikut membahas dan

menetapkan RUU menjadi UU, baik secara mandiri maupun bersama-sama dengan pemerintah. Kemudian di bidang anggaran, lembaga perwakilan dapat dikatakan mempunyai fungsi budgeting yang kuat apabila lembaga perwakilan tersebut diberi kewenangan untuk membahas, mengamandemen dan menetapkan RUU APBN yang diajukan pemerintah menjadi UU. Selanjutnya di bidang pengawasan, lembaga perwakilan dikatakan mempunyai fungsi pengawasan yang baik apabila lembaga bersangkutan diberi kewenangan konstitusional melakukan pengawasan langsung terhadap pemerintah dalam menjalankan urusan pemerintahan. kemudian jika dalam melakukan pengawasan, lembaga perwakilan menemukan indikasi pemerintah melakukan pelanggaran hukum, maka lembaga perwakilan tersebut diberi pula kewenangan untuk menindaklanjuti hasil temuannya. Oleh karena itu, lembaga perwakilan diberi hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat dan hak menyatakan mosi tak percaya kepada pemerintah agar dikemudian hari penyimpangan dan pelanggaran hukum yang dilakukan pemerintah tidak terulang kembali.

Pada titik inilah, upaya penguatan DPD tidak hanya dilakukan secara parsial dengan penambahan kewenangan. Penguatan DPD perlu dilakukan sistematis,

menyeluruh, dan menitikberatkan pada idealisme fungsi-fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Jika ingin menempatkan DPD sebagai lembaga perwakilan untuk mewakili daerah, maka ketiga fungsi itu harus diperjelas sebagaimana layaknya fungsi yang ada dalam lembaga perwakilan.

## PENUTUP

Dari hasil analisa di atas, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Untuk menentukan sistem perwakilan di sebuah negara, sangat ditentukan pada tiga hal yakni struktur parlemen, sistem pemilu, dan sistem kepartaian. Namun yang paling menonjol adalah struktur parlemen. Untuk mengukur struktur parlemen berkaitan dengan tiga fungsi Adapun tiga fungsi itu adalah, fungsi lembaga perwakilan, keanggotaan lembaga perwakilan dan proses pembentukan undang-undang di lembaga perwakilan
2. Karakteristik sistem perwakilan yang berlaku di Indonesia berkaitan dengan kedudukan DPD adalah bukan sistem parlemen dua kamar. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 117/PUU-VII/2009 telah menyatakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia bukanlah dua kamar (bicameral) apapun

jenisnya baik *soft bicameral* (bicameral lunak) atau *strong bicameral*. Dengan penegasan itu, maka karakter sistem perwakilan di Indonesia yang berkaitan dengan DPD masih terbelah menjadi dua macam pendapat yakni sistem perwakilan satu setengah kamar dan sistem perwakilan tiga kamar (trikameral).

3. UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3 memberikan penguatan fungsi DPD secara parsial dan tidak menyeluruh. UU ini tidak memberikan solusi menyeluruh atas penguatan fungsi DPD. Penambahan kewenangan DPD dari aspek pengawasan terhadap peraturan daerah dan rancangan peraturan daerah tidak memberikan implikasi apapun terhadap fungsi DPD. Justru penambahan kewenangan itu menimbulkan tumpang tindih kewenangan dengan Mahkamah Agung dan Pemerintah Pusat.

## SARAN

Dari uraian di atas, Penulis menyarankan:

1. Penguatan terhadap kewenangan dan fungsi DPD akan berjalan beriringan dengan arah perubahan

struktur parlemen di Indonesia yang ingin mengarah ke struktur parlemen bicameral. Untuk itu, penguatan tugas, fungsi dan kewenangan DPD harus menjadi prioritas utama dalam perbaikan regulasi di UU maupun di UUD 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, Yogyakarta
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitutionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiardjo, Miriam, 2018, *Dasar-dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Boboy, Max, 1994, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegra*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan..
- Efriza, 2014, *Studi Parlemen : Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*, Malang: Setara Press.
- Gaffar, Janedri M, 2003, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP.
- Hufron dan Syofyan Hadi, 2015, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, Yogyakarta: LaksBang Grafika dan Kantor Advokat Hufron dan Rubaie.
- Huda, Ni'matul, 2012, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahmuzar, 2019, *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan: Studi Konstitutionalisme Kehadiran DPD di NKRI*, Bandung : Nusa Media.
- Manan, Bagir, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media.
- Manan, Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta : FH UII Press.
- MPR RI, "Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Strong, C.F, 1996, *Modern Political Constitution; an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, London: Sidwick & Jackson Limited.
- Soehino, 2013, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty.
- Surbakti, Ramlan, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo.
- Sulaiman, King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral: Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Thaib, Dahlan, 2002, *Menuju Parlemen Bikameral; Studi Konstitutional Perubahan Ketiga UUD 1945*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru

Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII).

Thaib, Dahlan, 2009, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional, DPD Dalam Peraturan Perundangan*, Yogyakarta: Total Media  
Wahyudi, Alwi, 2014, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 117/PUU-VII/2009 tentang Pengujian UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

## **MAKALAH, JURNAL**

Soemantri, Sri M., *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam Seminar “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” yang dilaksanakan oleh Sekjen MPR RI dan UNDP Yogyakarta tanggal 24 Maret 2003.

Sudirta, I Wayan Sudirta, Menuju Parlemen Dua Kamar: Pemikiran Penguatan DPD Melalui Amandemen UUD 1945, *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume:003/Juni 2017.

Thohari, Hajriyanto Y. Penguatan DPD RI: Ekstensifikasi Kewenangan atau Intensifikasi Kinerja, *Jurnal Ketatanegaraan*, Volume 003 Juni 2017.

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.