

OPTIMALISASI KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH BERDASARKAN SISTEM BIKAMERAL DALAM MEMPERKUAT KEDAULATAN NKRI

I Kadek Ade Pebriana, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: pebrianaade2@gmail.com
Made Subawa, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
e-mail: made_subawa@unud.ac.id

ABSTRAK

Tujuan fundamental dari studi ini adalah untuk meneliti sejauh mana lanksap kewenangan DPD yang disajikan oleh hukum positif Indonesia, karena memang kewenangan dianggap sangat sumir sebagai representatif daerah. Selain daripada hal tersebut tujuan mendasar studi ini adalah mengkaji optimalisasi kewenangan DPD sebagai salah satu resolusi perpecahan bangsa Indonesia. Studi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang (*Statute approach*), pendekatan analitis terhadap konsep hukum (*analytical legal conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Hasil dari studi ini menunjukkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DPD memang sangatlah sumir dimulai dari *Staatsgrundgezets* Indonesia, sehingga merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi DPD untuk menjadi lidah penyambung daerah di kancah nasional. Baik dari fungsi legislasi, pengawasan, maupun anggaran sangat sarat akan hegemoni dari DPR. Dalam hal resolusi perpecahan bangsa, semakin luas kewenangan dari DPD semakin dapat tereduksi pula perpecahan bangsa. Catatan sejarah menorehkan bahwa upaya pemisahan diri dari NKRI dideterminasi oleh ketidakadilan ekonomi, politik dan sosial akibat tidak keseimbangan relasi pusat dan daerah.

Kata Kunci: DPD, Legislatif, Parlemen, Sistem Bikameral, NKRI.

ABSTRACT

The fundamental purpose of this study is to examine the extent to which the authority of the Regional Representative Council (DPD) is outlined by the positive law of Indonesia, as the authority is perceived to be very limited as a representative of the regions. In addition, the fundamental objective of this study is to investigate the optimization of DPD's authority as one of the resolutions for the divisions within the Indonesian nation. This study utilizes a normative legal research method with approaches including statute approach, analytical legal conceptual approach, case approach, historical approach, and comparative approach. Moreover, the findings of this study indicate that the authority held by the DPD is indeed very limited, starting from the Staatsgrundgezets of Indonesia's state, posing a challenge for the DPD to serve as the voice of the regions on the national stage. Both in terms of legislative, oversight, and budgetary functions, there is a significant hegemony from the People's Representative Council (DPR). Concerning the resolution of national divisions, the broader the authority of the DPD, the more potential for reducing national division. Historical records show that attempts to separate from the Unitary State of the Republic of Indonesia (NKRI) were determined by economic, political, and social injustices resulting from the imbalance in the central and regional relations.

Keywords: DPD, Legislative, Parliament, Bicameral System, NKRI.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

"*Vox populi vox dei*", desiran aspirasi masyarakat merpuakan aspirasi Tuhan¹. Adagium ini secara linimasa memang terkesan usang namun secara nilai masih menemukan sebuah relevansinya pada dewasa ini. Rakyat merupakan sebuah elemen fundamental demi terwujudnya sistem demokrasi yang ideal. Daulat rakyat tak akan terwujud hanya karena ungkapan romantik-retorik semata. Kelengahan rakyat memilih perwakilannya akan berimplikasi rakyat menuai derita dan penyesalan. Oleh sebab itu proses revitalisasi institusi-institusi demokrasi semakin penting untuk digaungkan dalam upaya memperpekat demokrasi dan berujung pada *welfare staat*. Selaras dengan hal tersebut, Robert Dahl menyatakan bahwa norma dasar dalam sebuah negara yang demokratis sangat amat perlu diperkukuh eksistensinya agar lembaga-lembaga demokrasi yang akan dibentuk maupun akan dibentuk dapat berakselerasi dengan baik.² Perjalanan Indonesia, UUD NRI 1945 menggariskan bahwa DPD dan DPR berada dalam sirkulasi legislatif yang artinya kedua organ tersebut jembatan aspirasi dari rakyat Indonesia. Pada dewasa ini peran dari kedua organ tersebut masih tetap diperdebatkan meskipun telah bergulir selama bertahun-tahun.

Pada masa orde baru pembangunan di daerah sangatlah minim dan menstimulus kekecewaan daerah sebagai penyokong berdirinya bangsa indonesia. Meskipun pada tahun 1966 sampai dengan 1998 terdapat representatif daerah dan golongan di MPR juga belum bisa menjawab persolan kesejahteraan yang belum merata dan optimalisasi demokrasi.³ Sehingga catatan reformasi menorehkan banyak tututan datang untuk mereduksi pola-pola sentralistik dari bangsa indonesia karena memang bangsa Indonesia merupakan bangsa yang sangat heterogen.⁴ Atas latar belakang tersebut pada amandemen UUD NRI 1945 yang ke-3 di tahun 2001 terdapat angin segar dalam sistematika lembaga legislatif di Indonesia dengan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).⁵ Menurut Ginanjar Kartasasmita lahirnya DPD mengisyaratkan bahwa pasca amandemen UUD NRI 1945 terdapat organ ketatanegaraan yang meangkomodir aspirasi sertiap daerah yang kental akan pemahaman budaya dan karakteristik daerah.⁶ Oleh sebab itu, kheadiran DPD mengindikasikan upaya untuk menghadirkan wakil daerah yang dapat berjuang atas dasar kepentingan daerahnya di tataran nasional.

Secara konseptual DPD dihadirkan diperuntukan untuk pengambilan kebijakan dan keputusan yang lebih tepat sasaran, penuh akan bahan pertimbangan, dan bebas dari belenggu kepartaian dalam DPR.⁷ Sehingga semenjak dibentuknya DPD bangsa Indonesia menerapkan sistem parlemen dua kamar (*bicameral system*) yang tersusun atas

¹ Maharani, Riska Putri, Steven Paulus Hamonangan Tampubolon, dan Suyikati. "Komplikasi demokrasi Dalam Sistem Pemilu Dan Partai Politik Di Indonesia." *Lentera Pancasila: Pusat Riset Hukum Pancasila* 2, No. 1 (2023) : 2.

² Marzuki, Masnur. "Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya." *Jurnal Hukum* 15, No. 1 (2008) : 81.

³ Stefania A. Felicia, dkk. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Kamar Kedua Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia." *Justitia Jurnal Hukum* 4, No.1 (2020) : 184.

⁴ Pirmansyah, Miki. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia." *Jurnal Cita Hukum* 1, No.1 (2014) : 164.

⁵ Stefania A Felicia, dkk. *op. cit.* : 186.

⁶ Pirmansyah, Miki. *op. cit.* : 165.

⁷ Stefania A Felicia, dkk. *op. cit.* : 186.

DPR selaku kamar pertama sebagai representatif kepentingan rakyat dalam dimensi keseluruhan dalam tataran pusat dan DPD selaku kamar kedua sebagai representatif kepentingan lokal (daerah) masing-masing.⁸ Istilah *bicameral system* ini diperkenalkan oleh Jerremey Bentham⁹ dan seiring dengan perkembangan zaman, *bicameral system* mengalami perkembangan bentuk. Menurut Giovanni Sartori mendikotomikan *bicameral system* menjadi tiga bagian yaitu; (1) Sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*), sistem ini terjadi ketika kekuatan kedua kamar tidak berimbang, satu kamar kuat dan kamar satunya lemah; (2) Skema dua kamar yang simetris (*symmetric bicameralism*), sistem ini terjadi ketika kedua kamar hampir seimbang kekuatannya; (3) *Perfect bicameralism*, sistem ini terjadi ketika kekuatan tiap-tiap kamar benar-benar *equal*.

Indonesia pada sesungguhnya menganut sistem bikameral lemah (*weak bicameralism*).¹⁰ Hal tersebut tercermin dengan lemahnya kewenangan DPD sebagai representatif daerah sehingga berimplikasi belum optimalnya manajemen kepentingan daerah pada tingkat pusat. Hal ini jelas menjadi permasalahan serius, mengingat DPD memang sedari awal dirancang untuk membentuk sistem *double check* sehingga produk-produk legislatif dapat mengakomodir kepentingan keaderahan dengan baik.¹¹ Pada sesungguhnya permasalahan kurang efektifnya kewenangan DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia menyebabkan permasalahan yang berantai; (1) berimplikasi terhadap agregasi dan akomodasi aspirasi kepentingan daerah; (2) permasalahan kewenangan DPD ini juga berimplikasi terhadap ikatan-ikatan daerah; (3) dan akselerasi pembangunan daerah juga belum dapat berjalan secara optimal. Pada akhirnya, menjadi sebuah kegelisahan publik apakah dengan kewenangan dan kemelut demikian NKRI akan tetap terjaga atau malah daerah-daerah akan kecewa dengan pemerintah pusat. Atas dasar semua gelisah tersebut penelitian ini akan berpacu pada ruang seberapa luas kewenangan DPD yang disajikan oleh konstitusi dan apakah kewenangan tersebut dapat memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia atau malah menimbulkan kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat dan mengancam dari eksistensi NKRI. Tulisan ilmiah ini tentunya merupakan buah karya murni yang peneliti kerjakan dan juga didasarkan oleh gagasan dari penelitian-penelitian sebelumnya sehingga terciptanya penelitian yang berjudul **“Optimalisasi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Sistem Bikameral Dalam Memperkuat Kedaulatan NKRI”**.

Sebagai bukti bahwa penulis sangat mendukung adanya anti plagiarisme berikut adalah dua referensi yang sekiranya berkaitan dengan judul penelitian yang penulis gunakan sebagai perbandingan, diantaranya; (1) penelitian yang berjudul “Dinamika Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Legislatif Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” yang ditulis oleh Muksalmina, Muksalmina, Tasyukur, dan Nabhani Yustisi. Dalam penelitian tersebut membahas terkait dengan lemahnya kewenangan DPD dan kewenangan DPD perlu diperkuat guna aspirasi keaderahan dapat dimanajemen dengan baik; (2) Penelitian yang berjudul “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Melakukan Pemantuan

⁸ *Ibid.*

⁹ Dewi, Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma. “Menata Sistem Perwakilan Dua Kamar (*Bicameral System*) Yang Efektif Di Indonesia”. *Yustitia* 15, No.1 (2021) : 90.

¹⁰ Harsan, Toni. “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Bikameral.” *Skripsi Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta*. (2017) : 11.

¹¹ Dewi, Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma. *op.cit.* : 85.

Dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Dan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016” yang ditulis oleh Raden Muhammad Mihradi, Dinalara Dermawati Butar-Butar, Andi Muhammad Asrun, Bambang Heriyanto, Nuradi, dan Niki Susanti. Penelitian tersebut membahas terkait dengan sejauh mana DPD dapat melaksanakan tugasnya yang berkaitan dengan pemantauan dan evaluasi Raperda dan Perda serta keterkaitan antara teori perundang-undangan dengan hukum positif Indonesia berkaitan dengan keberadaan sebuah undang-undang baru serta pengujiannya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan dilema yang telah dipaparkan dalam latar belakang, sehingga beberapa masalah muncul dan dikerucutkan menjadi dua macam yaitu:

1. Bagaiamanakah kewenangan DPD RI menurut sistem ketatanegaraan di Indonesia?
2. Apakah kewenangan DPD RI di Indonesia dapat memperkuat NKRI?

1.3. Tujuan Penulisan

Sasaran fundamental dari tulisan ilmiah ini untuk mengungkap apa saja otoritas DPD RI yang disajikan oleh konstitusi dan seberapa luas kewenangan tersebut. Selain daripada tujuan pertama tersebut tujuan kedua dari tulisan ilmiah ini untuk mengungkap apakah apakah kewenangan DPD RI sebagai representatif daerah dapat memperkuat eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia atau malah mengancamnya.

2. Metode Penelitian

Permasalahan dalam tulisan ilmiah ini dikaji dan ditulis berdasarkan metode penelitian normatif berlandaskan pengkajian aturan hukum yang berkaitan dengan topik bahasan dari penelitian ini. Berdasarkan doktrin dari Peter Mahmud Marzuki metode penelitian normatif merupakan sebuah teknik pengkajian yang berfungsi untuk menggali norma-norma hukum, prinsip dasar dalam hukum, ataupun pendapat-pendapat akademis dari para ahli yang bertujuan untuk menemukan sebuah obat untuk menjawab isu hukum yang dikaji.¹² Sehingga objek penelitian dalam penelitian ini diteliti dengan menerapkan skema studi pustaka dengan menggunakan persepektif undang-undang (*Statute approach*), analitis terhadap konsep hukum (*analytical legal conceptual approach*), persepektif kasus (*case approach*), persepektif historis (*historical approach*), persepektif perbandingan (*comparative approach*). Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, dan konsep *bicameral system*. Sedangkan, bahan hukum sekunder pada tulisan ilmiah ini diperoleh dari bahan bacaan yang memiliki korelasi dengan rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini.

¹² Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta, Kencana Prenada, 2010) : 35.

3. Pembahasan

3.1. Kewenangan DPD RI menurut sistem ketatanegaraan di Indonesia

Secara konseptual dalam sistem ketatanegaraan Indonesia DPD masuk ke dalam cabang kekuasaan legislatif sebagai perpanjangan tangan daerah di tingkat pusat. Cabang kekuasaan legislatif merupakan sebuah cabang kekuasaan yang merefleksikan sistem kedaulatan rakyat, maka dari itu cabang kekuasaan ini sangatlah penting di Indonesia sebagai negara demokrasi. Pada sesungguhnya terdapat tiga sistem representatif masyarakat yang dikenal di muka bumi ini, antara lain; (1) *political representation*; (2) *territorial representation*; (3) *fungsiional representation*. *Political representation system* akan terdiri dari representatif masyarakat yang melewati proses partai politik layaknya DPR, *territorial representation system* akan terdiri dari representatif kedaerahan seperti DPD, serta *fungsiional representation system* akan menghasilkan wakil-wakil golongan fungsiional seperti utusan daerah pada masa orde baru. Pada sesungguhnya sistem perwakilan yang diterapkan oleh setiap negara terleleksi dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut negara tersebut. Khususnya di Indonesia menerapkan dua skema representatif yaitu *political representation* dan *territorial representation*.¹³

Jelas bahwa di Indoneisa aspirasi masyarakat diakomodir oleh DPR (*political representation*) dan DPD (*territorial representation*) sebagai cabang kekuasaan legislatif. Pada dasarnya kewenangan pokok dari DPD sebagai lembaga yang berada dalam pusaran legislatif adalah di bidang legislasi, pengawasan dan keuangan. Jika menelusuri garis konstitusi, kedua perwakilan yaitu DPR dan DPD secara wewenang tidak bersifat *equal* atau terjadi ketimpangan. Khususnya pada perjalanan dibentuknya sebuah undang-undang DPD hanya memiliki kewenangan ketika memang membahas terkait dengan kedaerahan namun diluar daripada itu DPD tidak memiliki kewenangan. Dalam UUD NRI 1945 perbandingan kewenangan antara DPD, DPR, dan Presiden dalam skema legislasi sebagai berikut:

Tabel 1. perbandingan kewenangan antara DPD, DPR, dan Presiden dalam proses legislasi

| Aspek | DPD RI | DPR RI | Presiden |
|---------------|---|---|--|
| Pengajuan RUU | "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam | "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21 UUD NRI 1945)." | "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945)." |

¹³Arif, M. Yasin Al dan Muhammad, Hasanuddin. "Purification of Regional Representative Assembly Members after Constitutional Court Decision No. 30/PUU-XVI/2018". *Jurnal Konstitusi* 17, No. 2 (2020): 248.

| | | | |
|-----------------|---|---|---|
| | dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat (1) UUD NRI 1945)." | | |
| Pembahasan RUU | "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945)." | "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945)." | "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945)." |
| Persetujuan RUU | Tidak memiliki kewenangan | "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama | "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 |

| | | | |
|------------------------------------|---------------------------|------------------------------------|--|
| | | (Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945)." | ayat (2) UUD NRI 1945)." |
| Pengesahan RUU menjadi UU | Tidak memiliki kewenangan | Tidak memiliki kewenangan | "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4) UUD NRI 1945)." |
| Pengundangan dalam lembaran negara | Tidak memiliki kewenangan | Tidak memiliki kewenangan | "Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum Pasal 85 UU PPP." |

Sumber: data diolah dari UUD NRI 1945 dan UU PPP

Jika melihat dari kewenangan di bidang legislasi berdasarkan beberapa parameter diatas dapat dilihat bahwa dalam bidang pengajuan RUU, Presiden dan DPR memiliki kewenangan penuh dalam pengajuan RUU di segala bidang. Namun berbanding terbalik dengan DPD, yang hanya dapat mengajukan RUU dalam bidang tertentu yang berkaitan dengan kedaerahan sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945. Ketika ditelisik lebih jauh, terdapat beberapa silang pendapat mengenai klausul "...dapat mengajukan..." pada konstitusi yang mengatur terkait dengan hak mengajukan RUU dari DPD yang dinilai masih bersifat anomali untuk DPD yang juga termasuk lembaga legislatif. Beberapa kalangan memandang klausul "...dapat mengajukan..." dalam ketentuan tersebut mengindikasikan DPD memiliki kebebasan untuk mengajukan ataupun tidak mengajukan RUU kepada DPR.¹⁴ Lebih bahayanya lagi DPD menganggap pengajuan sebuah RUU kepada DPR tidak terlalu penting karena ketentuan kewenangan DPD berdasarkan konstitusi tidak menuntut DPD secara penuh untuk menjadi inisiator pembentukan UU dan diajukan kepada DPR.¹⁵ Hal tersebut jelas merupakan sebuah kegaduhan ketatanegaraan di Indonesia, karena pada akhirnya peran DPD sebagai representatif daerah tidak akan

¹⁴ Toding, Adventus. "DPD in the structure of The Parliament of Indonesia: the discourse of destruction versus Reinforcement." *Jurnal Konstitusi* 14, No. 2 (2017) : 302.

¹⁵ Soebardjo. "Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia." *Jurnal Hukum* 1, No. 14 (2007) : 146.

optimal. Ketentuan Pasal 22D ayat (1) pada akhirnya mengartikulasikan DPD sebagai organ yang membantu DPR dalam menjalankan fungsi legislatifnya¹⁶.

Menurut Mahkamah Konstitusi pada Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 bahwa kata "...dapat..." dalam konstitusi dimaknai selayaknya kewenangan dan, atau hak yang serupa dengan kewenangan dan, atau hak Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945. Lebih lanjut, Mahkamah juga berpandangan dengan fakta hukum demikian antara DPD, DPR, dan Presiden berada dalam kedudukan yang sejajar dalam mengajukan suatu RUU, namun DPD hanya terbatas pada RUU tertentu. Di sisi lain menurut Mahkamah kata "...dapat..." merupakan sebuah subjektifitas dari DPD untuk menjadi seorang inisioator sebuah RUU dan dalam artian ini sebuah kebebasan dari DPD untuk tidak mengajukan atau mengajukan suatu RUU berkaitan dengan hal-hal tertentu sesuai dengan hukum positif Indonesia. Sedikit angin segar memang berderu pada Putusan MK tersebut yang menempatkan DPD setara atau sejajar dengan DPR dan Presiden pada konteks menjadi inisiator RUU. Mahkamah mengungkapkan bahwa pengajuan RUU yang berasal dari DPD tidak bertransformasi menjadi RUU usul DPR dan selanjutnya dibahas lagi oleh Baleg di DPR. Mahkamah menilai transisi RUU dari DPD menjadi RUU usul DPR adalah sebuah aturan yang mengamputasi kewenangan DPD yang memang sudah ditentukan secara konkret di UUD NRI 1945. Meskipun demikian, subjektifitas dari DPD untuk mengajukan sebuah RUU masih menjadi gejolak atas dasar ketentuan tersebut dapat mendistorsi aspirasi kedaerahan belum lagi DPD hanya bisa mengusulkan RUU tertentu.

Selain konkretisasi esensi kata "...dapat..." dan status RUU usulan DPD, Mahkamah Konstitusi juga memberikan garis pengarah berkenaan dengan kewenangan DPD pada masa perencanaan pembentukan sebuah undang-undang. Prolegnas (Program Legislasi Nasional) merupakan salah satu elemen yang identik dengan proses perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi telah meluruskan kembali aturan hukum pada UU No. 11 Tahun 2011 berkenaan dengan otoritas DPD mengusulkan RUU di dalam ataupun di luar Prolegnas. Merujuk kepada Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 DPD memiliki sebuah wewenang mengajukan sebuah RUU yang sesuai dengan kompetensinya di dalam Prolegnas atau juga di diluar Prolegnas. Pendapat Mahkamah tersebut didasarkan atas penafsiran terhadap Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945. Oleh sebab itu, Mahkamah menyatakan bahwa norma yang tidak memperbolehkan DPD ikut dalam pembentukan Program legislasi nasional telah mengurai wewenang DPD yang memang sudah diatur pada Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945. Sehingga pada akhirnya DPD kembali pada jati dirinya dapat ikut dalam penyusunan Prolegnas dan mengajukan RUU diluar dari Prolegnas sesuai dengan kompetensinya. Merujuk kepada parameter kedua yaitu pembahasan sebuah RUU, DPR dengan Presiden memiliki kewenangan penuh pada tahapan tersebut dan balik lagi DPD memiliki kewenangan membahas yang dikebiri, yaitu berkaitan dengan RUU tertentu sesuai dengan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945.¹⁷

Dalam tahapan pembahasan merujuk pada Pasal 65 ayat (3) UU PPP menentukan bahwasannya DPD hanya dapat ikut serta dalam proses pembahasan RUU tertentu yang sesuai dengan kompetensinya pada pembahasan tingkat I dan dalam pembahasan tingkat II DPD tidak diikutsertakan. Jika ditelisik kembali Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 Mahkamah Konstitusi pernah melakukan uji materiil terhadap Pasal

¹⁶ *Ibid* : 145.

¹⁷ Reza, Fahrul. "DPD sebagai Pembentuk Undang-Undang dan Peranannya dalam Fungsi Legislasi Pascaputusan Mahkamah Konstitusi". *Media Syari'ah* 21, No. 1 (2019):47.

65 ayat (3) UU PPP. Menurut Mahkamah aturan tersebut adalah sebuah aturan yang inkonstitusional dan mereduksi kewenangan DPD dalam tahapan pembahasan. Mahkamah menyatakan bahwa DPD memiliki wewenang untuk ikut dalam proses pembahasan sebuah RUU sepanjang sesuai dengan kompetensinya, hal tersebut sejalan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi juga menyampaikan bahwasannya DPD tetap berwenang ikut dalam pembicaraan tingkat I mulai sedari melontarkan sebuah penghantar musyawarah, mengajukan serta melakukan pembahasan daftar inventarisasi masalah, serta melontarkan pandangan mini di penghujung pembahasan tingkat I. Lebih lanjut DPD juga berwenang melontarkan pandangan dalam pembahasan tingkat II pada rapat paripurna DPR hingga sebelum sampai pada proses persetujuan antara DPR dan Presiden. Sehingga RUU yang berasal dari DPD mendapatkan perlakuan yang setara dengan RUU yang berasal dari DPR maupun Presiden, yaitu DPD memiliki kesempatan yang sama untuk meluapkan penjelasan dan Presiden serta DPR melontarkan pandangannya.

Berdasarkan Pasal 65 ayat (5) UU PPP, DPD memiliki kewenangan untuk mengungkapkan sebuah pertimbangan terhadap RUU tentang APBN serta RUU yang bertalian dengan agama, pajak, pendidikan kepada DPR dan pasal ini merupakan turunan daripada Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945. Selanjutnya, bertitik tolak pada Pasal 174 ayat (1) UU PPP, DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan hal tersebut. Berlandaskan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, esensi "memberikan pertimbangan" seperti yang tertuang pada Pasal 22D ayat 2 UUD NRI 1945 bukan berarti DPD memiliki otoritas dalam pembahasan RAPBN dan RUU yang bertalian pada pendidikan, pajak, serta agama. Jadi DPD hanya memiliki cakupan kewenangan untuk memberikan pertimbangan saja dan dalam hal pembahasan RUU tersebut DPD tidak dapat ikut serta. Lebih lanjut DPR dan Presiden memiliki kewenangan atas persetujuan atau penolakan terkait dengan pertimbangan dari DPD secara sebgaiian ataupun seluruhnya. Jadi ketentuan Pasal 174 ayat (1) PPP, makna menindaklanjuti itu dapat ditafsirkan sebagai suatu aksi persetujuan atau penolakan terkait dengan pertimbangan dari DPD secara sebgaiian ataupun seluruhnya. Mahkamah menyatakan bahwa yang menjadi fundamental dalam proses tersebut terdapat pada keharusan daripada Presiden serta DPR untuk menuai pertimbangan dari DPD. Menjadi sebuah anomali ketika DPR dan Presiden memiliki kewajiban untuk meminta pertimbangan namun menjadi kewenangan penuh yang dimiliki oleh Presiden serta DPR untuk menolak maupun menerima pertimbangan tersebut secara sepenuhnya maupun sebagian. Hal tersebut menjadi berbahaya ketika DPR dan Presiden terlalu "mesra" sehingga memiliki tujuan yang sama dan pertimbangan dari DPD tidak sejalan dengan tujuan tersebut maka dengan mudahnya DPD dan Presiden menolak pertimbangan tersebut.

Pada sektor memberikan persetujuan terhadap sebuah RUU DPD malah tidak memiliki kewenangan, dan yang memiliki kewenangan disana hanyalah DPR dan Presiden. Fakta tersebut merupakan implikasi dari *original intent* pemebentukan DPD pada amandemen UUD NRI 1945 ke-3. Pada masa tersebut terdapat usulan untuk memberikan kewenangan DPD untuk menyetujui sebuah RUU namun usulan tersebut ditolak.¹⁸ Begitu Pula dengan pengesahan RUU menjadi UU, DPD tidak mempunyai otoritas dalam bidang tersebut. Dalam sektor pengesahan RUU menjadi UU hanya Presiden lah yang memiliki kewenangan. Dan yang terakhir, berdasarkan Pasal 85 UU

¹⁸ Hantoro, Novianto M. "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012." *Negara Hukum* 4, No. 2 (2013) : 206.

PPP, Presiden melalui menteri yang membidangi pekerjaan roda pemerintahan dalam aspek hukum memiliki kewenangan untuk menandatangani sebuah undang-undang pada Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia. Bahkan dalam hal penyebarluasan sebuah undang-undang yang sudah diundangkan DPD hanya memiliki kewenangan sepanjang berkaitan dengan urusan kedaerahan selayaknya yang tertuang dalam Pasal 90 ayat (2) UU PPP. Secara teoritis memang DPR yang menjadi rumah legislasi namun berdasarkan komparasi yuridis diatas malah Presiden yang mendominasi proses legislasi dan DPD memiliki kewenangan yang sempit di bidang legislasi. Meskipun secara legitimasi sangat kukuh karena dalam proses pemilihan tanpa melewati partai politik namun DPD malah memiliki kewenangan yang kerdil sedari sumber hukum utama di Indonesia yaitu UUD NRI 1945.¹⁹ Secarakewenangan yang tersurat dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 menunjukan DPD hanya sebagai “subordinat” dari DPR.²⁰ Hal tersebut tersirat dalam klausul DPD “ikut membahas” dan “dapat mengajukan” kepada DPR. Walaupun Mahkamah Konstitusi sudah meluruskan kembali ketentuan di bawah UUD NRI 1945 terkait dengan kewenangan legislasi dari DPD hal tersebut tidak pula dapat memberikan kewenangan yang lebih ideal untuk DPD untuk menjalankan skema legislasi, karena memang kewenangan DPD sudah kerdil sedari UUD NRI 1945. Jadi Mahkamah Konstitusi tidak dapat berbuat banyak terkait dengan kewenangan yang kerdil ini. Jimmly Asshiddqie mengungkapkan bahwa berkaitan dengan hubungan DPR dengan DPD, kewenangan DPD memeberikan pertimbangan kepada DPD berimplikasi terhadap kewenangan DPD yang sangat lemah. Kewenangan yang kerdil tersebut berakibat kepada sulitnya bagi DPD dalam meningkatkan pertalian pusat dengan daerah yang baik.²¹

Selain fungsi legislasi DPD juga memiliki fungsi pengawasan sesuai dengan Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI 1945. Berikut adalah komparasi yuridis antara kewenangan DPD dengan kewenangan DPR di bidang pengawasan;

Tabel 2. perbandingan kewenangan DPD dan DPR dalam bidang pengawasan

| DPD | DPR |
|--|--|
| “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan 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 Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan | “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945).” |

¹⁹ Putra, Andi Irman. “Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen).” *Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia*. (2008) : 36

²⁰ *Ibid*.

²¹ *Ibid* : 37

| | |
|--|--|
| pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945)." | |
|--|--|

Sumber: data diolah dari UUD NRI 1945

Dari komparasi yuridis diatas, dapat dilihat UUD NRI 1945 mengatur kewenangan DPD di bidang pengawasan yang lumayan sempit. DPD hanya memiliki kewenangan pengawasan dalam hal berjalannya sebuah UU yang berkaitan dengan kedaerahan dan DPR sendiri memiliki kewenangan pengawasan yang mutlak terhadap segala aspek berjalannya pemerintahan nasional. Lebih lanjut, dalam UU MD3 diatur pula kewenangan DPD pada bidang pengawasan khususnya pada Pasal 249 huruf e dan f. Pada Pasal 249 huruf e UU MD3 mengatur dalam hal apa saja DPD dapat melakukan pengawasan yang sudah barang tentu DPD dapat melakukan pengawasan berkaitan dengan kedaerah seperti "otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama". Kemudian dalam Pasal 249 huruf f UU MD3 diatur bahwasannya hasil daripada pengawasan DPD diteruskan ke DPR dan dijadikan sebagai bahan pertimbangan yang selanjutnya ditindaklanjuti. Pada Pasal 284 ayat (1) UU MD3 ditegaskan kembali bahwasannya DPD menyampaikan hasil pengawasan sesuai dengan kompetensinya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan.

Jika ditafsirkan lebih mendalam kata "dapat" dalam Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945 *jo.* Pasal 249 huruf e UU MD3 membentuk kekuasaan DPD yang tidak efektif dalam pengawasan terhadap berjalannya sebuah UU. Balik lagi kata "dapat" pada pasal tersebut mengindikasikan subjektifitas dari DPD untuk melakukan pengawasan ataupun tidak melakukan pengawasan.²² Jadi pasal tersebut mengisyaratkan pada DPD bahwasannya bukan sebagai kewajiban DPD dalam melaksanakan pengawasan terhadap UU sesuai dengan kompetensinya. Selanjutnya aturan mengenai hasil dari pengawasan DPD yang diserahkan ke DPR sebagai bahan pertimbangan (Pasal 22D ayat (3) *jo.* Pasal 249 huruf f UU MD3 *jo.* Pasal 284 ayat (1) UU MD3) mengindikasikan kebebasan DPR untuk menindaklanjuti dengan baik atau dengan tidak baik. Sebuah probabilitas terjadi ketika memang hasil pengawasan dari DPD bersinggungan dengan kepentingan politik dari DPR ataupun berkaitan dengan persaingan "terselubung" antara DPD dan DPR hasil pengawasan tersebut tidak ditindaklanjuti dengan baik.²³ Pada akhirnya DPD hanya menjadi "notulen pribadi" dari DPR untuk menginventarisasi masalah masalah yang berkaitan dengan kedaerahan. Dari perolema yuridis diatas dapat ditarik sebuah benang merah bahwa DPD menjadi "macan ompong" dalam mewakili kepentingan konstituen mereka dalam tataran nasional.²⁴ Haruslah diungkapkan bahwa pada bidang pengawasan eksistensi DPD sama pentingnya seperti DPR namun DPD hanya dapat melontarkan pertimbangan dan akhirnya yang mengambil keputusan tetap DPR, DPD saat ini lebih cocok dipanggil sebagai dewan

²² Pakpahan, Muchtar. "Penguatan Kewenangan DPD RI Dalam Bidang Fungsi Pengawasan." *Jurnal Hukum to-ra* 1, No. 3 (2015) : 213.

²³ *Ibid.*

²⁴ Triwulan, Titik. "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR Pada Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan *Checks and Balances*." *Yustisia* 1, No. 3 (2012) : 44.

pertimbangan DPR, karena sesuai dengan hukum positif Indonesia DPD hanya memberikan pertimbangan kepada DPR tidak ikut mengambil keputusan.²⁵

Dalam Undang-undang MD3 Tahun 2018, DPD mengalami perluasan kewenangan berkaitan dengan pemantauan dan evaluasi Raperda serta Perda. Perluasan kewenangan tersebut masih menjadi sebuah dilema dalam konstruksi sosiologis bangsa Indonesia, karena memang kewenangan tersebut memiliki dampak positif dan negatif dalam menjalankan pemerintahan daerah. Menurut Bagir Manan terdapat dua model pengawasan yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif.²⁶ Pengawasan preventif dilaksanakan untuk menyempurnakan produk hukum daerah sehingga produk hukum tersebut terhindar dari cacat formil maupun materiil. Pengawasan ini bertujuan untuk meminimalisir dilakukannya pengawasan represif setelah disahkannya produk hukum daerah tersebut dan biasanya dilakukan oleh badan intern. Kemudian pengawasan represif merupakan sebuah pengawasan yang dilaksanakan untuk membatalkan sebuah produk hukum daerah yang bertentangan dengan undang-undang yang dalam konteks Perda dilaksanakan oleh Mahkamah Agung.²⁷ Melihat kewenangan baru dari DPD menstimulasikan bahwa pengawasan terhadap pemerintahan daerah dilaksanakan oleh tiga unsur yaitu eksekutif melalui kementerian dalam negeri untuk mengevaluasi Raperda (pengawasan preventif), yudikatif melalui Mahkamah Agung (pengawasan represif), dan legislatif melalui DPD yang dapat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Raperda serta Perda. Tiada ada otonomi tanpa pengawasan, itulah yang dinyatakan oleh Bagirmanan dan model pengawasan daerah yang terjadi di Indonesia memiliki dampak positif dan negatif. Di satu sisi produk hukum yang dihasilkan daerah akan dikurasi beberapa kali dan akan menghasilkan produk hukum yang ideal. Namun, disisi sebaliknya legalitas dari kewenangan pengawasan DPD perlu dipertanyakan kembali, karena pemberian kewenangan tersebut seolah olah dipaksakan.

Secara legalitas ketentuan Pasal 249 ayat (1) huruf j perubahan kedua UU MD 3 tersebut pada sesungguhnya tidak selaras dengan perintah konstitusi Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam ketentuan Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945 hanya diberikan kewenangan melakukan pengawasan terhadap undang-undang yang berkaitan dengan "otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama". Konstitusi tidak pernah membuka ruang kepada DPD untuk melaksanakan fungsi pengawasan kepada Raperda dan Perda. Selain daripada itu, perluasan kewenangan tersebut tidak sejalan kepada *original intent* dibentuknya DPD yaitu menyalurkan aspirasi kedaerahan dalam tingkatan nasional dan malah DPD disibukan dengan urusan pengawasan di tingkat daerah.²⁸ Belum lagi ketika melihat ketentuan Pasal 239 ayat (2) Peraturan DPD RI No. 3 Tahun 2018 tentang Tata Tertib DPD dijelaskan bahwa

²⁵ Teguh, Muhamad Tajam. "Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Sumber Daya Alam." *Skripsi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*. (2019) : 3.

²⁶ Hardianto, Hanif dan Ratna Herawati. "Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah." *Pandecta* 15, No. 1 (2020) : 103.

²⁷ *Ibid* : 104.

²⁸ Wiguna, I Putu Indra Prasetya dan Ni Luh Gede Astariyani. "Pengaturan Pengawasan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia." *Jurnal Magister Hukum Udayana* 8, No. 4 (2019) : 545

pemantauan dan evaluasi dilaksanakan oleh anggota DPD yang berdasarkan daerah pemilihannya. Kenyataannya DPD di tiap-tiap provinsi hanya berjumlah 4 orang dan realitasnya Raperda dan Perda Provinsi maupun Kabupaten/Kota berjumlah ribuan. Jelas ketentuan ini akan menghambat tugas utama dari DPD yaitu menyalurkan aspirasi daerah di tingkat nasional.

Selanjutnya, DPD juga memiliki fungsi anggaran sesuai dengan amanat Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945. Namun tetap saja DPD tidak memiliki posisi strategis dalam hal anggaran jika dibandingkan dengan DPR dan Presiden. Berikut merupakan komparasi kewenangan di bidang anggaran berdasarkan UUD NRI 1945;

Tabel 3. perbandingan kewenangan DPD, DPR, dan Presiden dalam bidang anggaran

| DPD | DPR | Presiden |
|---|--|---|
| DPD tidak memiliki kewenangan mengajukan RAPBN | DPR tidak memiliki kewenangan mengajukan RAPBN | Presiden memiliki kewenangan mengajukan RAPBN |
| DPD hanya dapat memberi pertimbangan berkaitan dengan RAPBN | DPR memiliki kewenangan membahas RAPBN | Presiden memiliki kewenangan membahas RAPBN |
| DPD tidak memiliki kewenangan untuk menyetujui RAPBN | DPR memiliki kewenangan menyetujui RAPBN | Presiden tidak memiliki kewenangan menyetujui RAPBN |

Sumber: data diolah dari UUD NRI 1945

Jika melihat pengaturan terkait dengan aturan formil pembentukan RAPBN jelas DPD yang paling lemah memiliki kewenangan untuk menyuarakan aspirasi daerah dalam pembentukan RAPBN tiap tahunnya. Meskipun dapat memberikan pertimbangan, hal tersebut jelas tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap DPD dalam rangka memperjuangkan pembangunan daerah konstituennya, karena memang meraka tidak ada dalam proses pembahasan. Jika kita melihat kenyataannya harusnya pada bidang APBN, pajak, pendidikan, dan agama selayaknya DPD ikut dalam pembahasan dan mengambil keputusan karena pada sesungguhnya bidang tersebut bukan hanya berkaitan dengan sisi politis kenegaraan, tetapi terdapat kepentingan daerah khususnya dalam bidang pembangunan.²⁹

Maka dapat dilihat bahwa pada sesungguhnya dalam tubuh ketatanegaran DPD tidak terdapat *original power* sebagai sebuah lembaga legislatif dan kewenangan yang diberikan kepada DPD saat ini sangatlah setengah hati.³⁰ DPD hanya dapat memberikat pertimbangan, mengusulkan RUU tertentu, dan membahas RUU tertentu. Lebih lanjut DPD hanya menjadi komplimenter dari tugas DPR. Lain halnya *House of Representatives* dan *Senate* di USA yang memang dalam tubuhnya terdapat *original power* dalam aspek tertentu. Prajudi Atmosudirjo menyatakan bahwa, otoritas dalam hal menggerakkan roda pemerintahan dalam hal berbangsa serta bernegara yang berporos kepada keadilan sudah selayaknya memenuhi persyaratan seperti efektif, legitimasi, legal, yuridis, dan tetap tegak lurus kepada nilai etika dan moral.³¹ Jika beranjak dari pendapat Prajudi Atmosudirjo tersebut DPD pada sesungguhnya secara legitimasi sudah diakui secara

²⁹ M. Haris Purwa Priyambada, dkk. *Penataan Kewenangan DPD*. (Jakarta, Badan Pengkajian MPR RI, 2017) : 19.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Marbun, Robinsar dan Muhammad Helmi Fahroz. "Optimalisasi Fungsi Pertimbangan Dan Pengawasan DPD RI Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945." *Law Faculty of MPU Tantular University* 5, No. 1 (2021) : 44.

yuridis sebagai lembaga negara, namun secara efektifitas DPD masih belum dapat menjadi representatif daerah yang ideal dan efektif karena kewenangan yang mungil.

3.2. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia

Seperti selayaknya pengetahuan umum, Indonesia merupakan sebuah bangsa yang sangat heterogen dan terdiri dari ribuan pulau. Pusaran hambatan akan menghantui roda pemerintahan Indonesia dalam perumusan sebuah kebijakan yang adil dan dapat meangkomodir kepentingan tiap-tiap daerah. *Original intent* pembentukan DPD sebagai buah dari reformasi adalah untuk menghadirkan representatif tiap-tiap daerah di tataran nasional melalui empat perwakilan daerahnya, serta menyelaraskan segala polemik daerah di nasional dan begitu juga sebaliknya agar terciptanya sebuah keadilan antar daerah. Lebih daripada itu DPD juga digagas untuk melibatkan daerah dalam pengambilan keputusan politis nasional terutama berkaitan dengan daerah.³² Formasi lembaga legislatif demikian mengindikasikan Indonesia menganut skema parlemen dua kamar (*bicameral system*) yang lemah. Catatan sejarah menorehkan bahwa, pada masa pembentukan DPD terjadi perdebatan yang alot mengenai status DPD di bangsa Indonesia. Silang pendapat mewarnai sidang MPR pada masa pembentukan DPD, terdapat kubu yang menginginkan DPD merupakan sebuah kamar yang kuat yaitu Partai Golkar, terdapat pula kubu yang menolak secara total keberadaan DPD yaitu Utusan Golongan dan PDIP, serta terdapat kubu yang menginginkan keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tetap dengan kekuatan yang lemah yaitu PPP.³³ Pada akhirnya bermuara pada sebuah kesepakatan bahwa bangsa Indonesia menganut *bicameral system* yang lemah dan DPD ditempatkan sebagai kamar yang lemah.³⁴

Salah satu ketakutan menguatkan kewenangan DPD adalah *bicameral system* menjadi gerbang pembuka negara federal di Indonesia atau embrio perpecahan bangsa Indonesia. Contohnya, sesaat setelah DPD disahkan pada tanggal 9 November 2001, Badan Pekerja MPR masa jabatan 1999-2004 yang merupakan seorang Utusan Golongan yaitu Sudijarto pada tahun 2002 tepatnya di bulan Maret menyatakan bahwa dengan arus perubahan sistem parlemen di Indonesia yang pada mulanya menerapkan sistem satu kamar menjadi sistem dua kamar akan menjadi indikasi perpecahan bangsa Indonesia. Jika ditelisik sejarah mengenai pembentukan DPD, menjadi fakta sejarah bahwa sebagean MPR yang melakukan penolakan *bicameral system* adalah DPR.³⁵ Bayang-bayang ketakutan terlihat dalam diri DPR melihat kontestasi antar lembaga legislatif ketika memang menerapkan *bicameral system* yang kuat, jadi wajar saja DPR mengukapkan penolakan terhadap sistem dua kamar yang kuat. Kemudian, salah satu dalil fraksi penolakan bikameral sistem yang kuat adalah *bicameral system* menjadi embrio terbentuknya negara federal di Indonesia. Memang benar bahwa berkembangnya konsep perwakilan *bicameral* lebih banyak diterapkan di negara federal.³⁶ Selain daripada itu, referensi penyusunan DPD hanya berpacu pada sistem

³² Humas DPD RI. "Latar Belakang DPD." <https://www.dpd.go.id/profile/latar-belakang> (diakses pada 6 Mei 2024).

³³ Soebardjo. *op.cit.* : 145.

³⁴ Susanti, Bivitri. "Bukan Sekedar Lembaga Pemberi Pertimbangan: Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi." *Jurnal legislasi Indonesia* 2, No. 3 (2012) : 49

³⁵ *Ibid.*

³⁶Toding, Adventus. *op.cit.* : 310.

Senat yang tertuang dalam Konstitusi RIS pada saat Indonesia menganut bentuk negara serikat.³⁷ Namun satu hal yang perlu digarisbawahi, kompleksnya kehidupan bangsa dan daulat rakyat menjadi landasan konstitusionalnya kebutuhan akan dua kamar yang sama-sama kuat menjadi kebutuhan dasar untuk mengejawantahkan “semua harus terwakili”.

Pada sesungguhnya, pada saat ini bangsa Indonesia mengalami sisi dilematis tersendiri terhadap lembaga perwakilannya, apakah akan menerapkan *bicameral* kuat dengan ketakutan historik berlabuh pada negara federal, dan apakah akan menerapkan *bicameral* yang lemah dengan kenyataan bahwa DPD merupakan sebuah lembaga perwakilan semu. Pada sesungguhnya ketakutan historik kepada pola keberulangan bangsa Indonesia menjadi negara federal pada sesungguhnya tidak beralasan. Tidak semua negara yang menerapkan *bicameral system* merupakan sebuah negara federal. Berdasarkan penelitian yang dilaksanakan oleh IDEA sebanyak empat puluh satu negara yang berbentuk kesatuan dan mengamini nilai-nilai demokratis terdapat dua puluh dua negara yang menerapkan sistem dua kamar.³⁸ Beberapa contoh negara kesatuan yang menganut gagasan *bicameral system* adalah Inggris, Belanda, Prancis, Jepang, dan Thailand.³⁹ Mahfud Mahmodin yang merupakan seorang guru besar hukum tata negara mengungkapkan bahwa akan sangat tidak bijak ketika mekanisme dua kamar dihubungkan dengan bentuk negara yang federalis atau juga dikaitkan dengan susunan pemerintahan dalam suatu negara.⁴⁰ Pada dasarnya tidak ada format baku untuk sebuah negara memilih teori mana yang akan dianutnya dalam menjalankan pemerintahan negara. Sebuah negara mempunyai hak dalam menganut tataran teori mana yang akan dipilih dan menjadi landasan berjalannya negara, karena pada sesungguhnya setiap negara memiliki landasan sosiologis, historis, dan filosofis yang berbeda-beda.⁴¹

Original intent pembentukan DPD dalam rangka mengurai disharmonisasi bangsa Indonesia sebagai implikasi bangsa yang heterogen. Tujuan tersebut pada sesungguhnya beralasan sosiologis karena gerakan separatis dengan tujuan untuk melepaskan diri dari bagian Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) telah terjadi beberapa kali di Indonesia. Beberapa gerakan separatis yang menjadi noda hitam terhadap kedaulatan bangsa Indonesia adalah; (1) kelompok OPM yang menginginkan Papua merdeka yang dimulai pada tahun 1960-an. Papua pada masa itu tidak berkembang dengan baik akibat ketidakmerataan pembangunan dan mengakibatkan wilayah Papua rawan konflik yang menimbulkan banyak korban.⁴² (2) Gerakan separatis juga terjadi di Aceh mulai sedari tahun 1953, gerakan Aceh Merdeka (GAM) didirikan untuk memperjuangkan kemerdekaan Aceh. Gerakan separatis tersebut diprakarsai karena masyarakat Aceh merasa kecewa dengan pemerintah pusat pada masa orde baru yang tidak menyematkan otonomi daerah di Aceh dan juga eksploitasi yang dilakukan pemerintah pusat pada masa orde baru.⁴³ (3) Timor Timur merupakan

³⁷ Susanti, Bivitri. *loc.cit.*

³⁸ Pirmansyah, Miki. *op. cit.* : 175.

³⁹ Mahmuzar. *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)* (Bandung, Nusa Media, 2019) : 14.

⁴⁰ MD, Mahfud, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (Jakarta, Rajawali Pers, 2009), : 181.

⁴¹ Miki Pirmansyah. *op. cit.* : 176.

⁴² Angraini, Fauziah Suci. “Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.” *Brawijaya Law Student Journal* 1. No. 3 (2013) : 9.

⁴³ Nurpratiwi, Hany. “Dinamika Konflik Dan Perdamaian Aceh.” *Jambuara History and Culture Journal* 1, No. 1 (2019) : 105

salah satu daerah yang lepas dari Indonesia dan dibumbui dengan gerakan separatis oleh Xanana Gusmao, dkk. Ketidakadilan pembagian pengelolaan SDA antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, keputusan pemerintah pusat berkaitan dengan ekonomi yang tidak sesuai kebutuhan, penistaan HAM, serta segala kemelut yang dianggap masyarakat Timor Timor sebagai sebuah diskriminasi merupakan embrio yang menyebabkan Timor Timur ingin memerdekakan diri.⁴⁴

Beberapa gerakan separatis tersebut pada dasarnya implikasi dari masa orde baru maupun orde lama yang menerapkan politik sentralistik dan sangat birokratik (*birocratic polity*) dan pembangunannya terpusat di daerah Jawa sebagai geografis yang beririsan dengan ibu kota. Fakta tersebut dapat diuraikan dengan GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) dan Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) sebagai aparatus fundamental dalam penyelenggaraan roda pemerintahan sangat sarat akan skema-skema sentralistik.⁴⁵ Gerakan separatis di Indonesia didominasi lahir akibat faktor kebudayaan dan politik. Kebudayaan yang dimaksud adalah perbedaan bahasa, adat istiadat, dan seni bertahan hidup antara daerah-daerah di Indonesia. Sedangkan faktor politik merupakan hasrat masyarakat Indonesia atas ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat yang dinilai acuh tak acuh terhadap aspirasi daerah.⁴⁶ Desakan kemerdekaan suatu daerah sudah barang tentu muncul akibat preseden yang menjadi pemantik gerakan tersebut. Ketidakmerataan pembangunan antar daerah atau juga pembangunan hanya berpusat di daerah tertentu saja dan disparitas sosial merupakan sebuah indikator yang dapat digunakan untuk mengerti mengapa terdapat desakan untuk memerdekakan diri di suatu daerah.⁴⁷

Dari data yang disajikan *World Bank, Poverty and Inequality Platform* dapat dilihat bahwa sepanjang tahun 2013 sampai dengan 2023 tingkat kesejahteraan sosial di Indonesia rata-rata berada di angka 38,8. Angka tersebut menunjukkan bahwa kesenjangan sosial di Indonesia masih ada pada taraf kesenjangan rendah. Meskipun dalam taraf rendah, angka ini haruslah ditekan kembali karena pada sesungguhnya angka tersebut bukan merupakan sebuah pencapaian yang paling ideal dalam hal penataan daerah yang beririsan dengan disparitas sosial. Dengan angka tersebut, dapat dilihat bahwa dalam tataran sosiologis masih juga terdapat jarak yang cukup ekstrim antara “si kaya” dan “si miskin” dan faktor pendukung jarak tersebut salah satunya adalah ketimpangan pembangunan daerah. Secara visual disparitas sosial antar wilayah semakin nyata belakangan ini, hal tersebut dapat dilihat melalui kesenjangan sosial masyarakat grafik berikut;

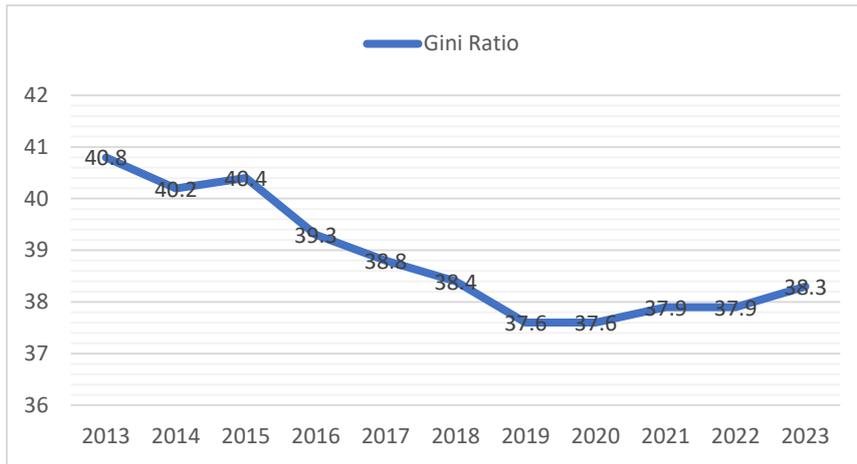
Grafik 1. Perkembangan *gini ratio* Indonesia sepanjang 2013-2023

⁴⁴ Indrawan, Jerry. “Analisis Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Konflik di Timor Timur sebelum Kemerdekaannya dari Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional* 11, No. 2 (2015) : 171

⁴⁵ Waris, Irwan. “Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan *Good Governance*.” *Jurnal Kebijakan Publik* 3, No. 1 (2012) : 127

⁴⁶ Nugroho, Kuku Adi, dkk. “Analisis Sejarah dan Kontemporer Gerakan Separatisme di Indonesia.” *Jurnal Kewarganegaraan* 7, No 1 (2023) : 97

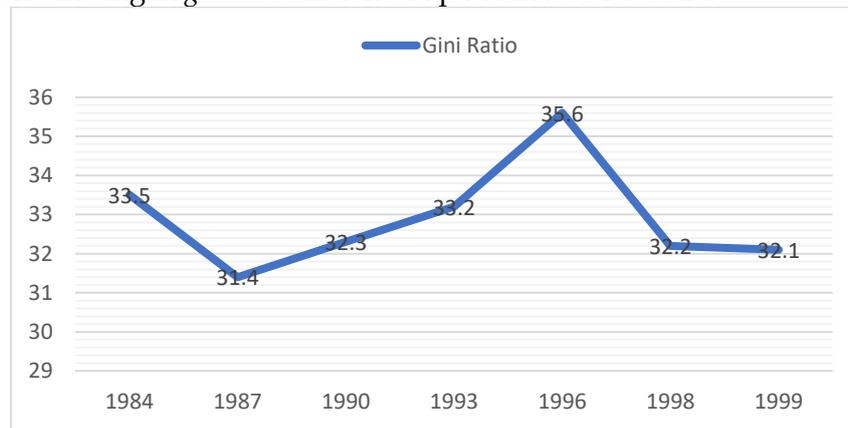
⁴⁷ Muqoyyidin, Andik Wahyun. “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan.” *Jurnal Konstitusi* 10, 2 (2013) : 301



Sumber: *World Bank, Poverty and Inequality Platform*

Angka kesenjangan pada tahun 2013 sampai dengan 2023 malah lebih buruk daripada angka kesenjangan pada masa orde baru yang kenyataannya menerapkan pola-pola sentarlistik. Perkembangan *gini ratio* pada masa orde baru sebagai berikut;

Grafik 2. Perkembangan *gini ratio* Indonesia pada masa orde baru



Sumber: *World Bank, Poverty and Inequality Platform*

Berdasarkan data yang disajikan *World Bank, Poverty and Inequality Platform* pada masa orde baru, bangsa Indonesia mengalami ketimpangan dengan rata-rata angka 32,9. Jelas secara kenyataan angka tersebut lebih baik daripada angka kesenjangan sosial pada masa 2013 sampai dengan 2023.

Pada sesungguhnya, kesenjangan sosial sangat dideterminasi oleh; (1) kondisi demografi yang memiliki perbedaan; (3) kondisi pendidikan yang tidak merata; (3) kebijakan pemerintah; (4) globalisasi; (5) kondisi dan letak geografis.⁴⁸ Dari faktor penyebab kesenjangan sosial tersebut dapat dilihat bahwa pembangunan daerah seperti pembangunan pendidikan, kebijakan pemerintah yang sesuai target, pengembangan globalisasi daerah sangat mempengaruhi kesenjangan sosial. Jadi semakin baik pembangunan daerah berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi kesenjangan sosial, angka kesenjangan sosial yang ada di Indonesia dapat ditekan. Data yang disajikan *World Bank, Poverty and Inequality Platform* menunjukkan bahwa saat ini bangsa Indonesia perlu menginventarisir kebutuhan antar daerah untuk menekan angka

⁴⁸ Biro Pengembangan Minat Bakat Dan Karir Mahasiswa. "Faktor Penyebab Terjadinya Kesenjangan Sosial." <https://bpmbkm.uma.ac.id/2022/11/29/faktor-penyebab-terjadinya-kesenjangan-sosial/>. (diakses pada 14 Mei 2024).

disparitas sosial yang ada di Indonesia agar lebih baik daripada orde baru. Dari fakta tersebut, dapat dilihat bahwa eksistensi DPD sebagai penyambung lidah daerah dalam kancah nasional belum dapat berjalan dengan optimal, oleh sebab kewenangan yang terdapat dalam diri DPD sangat minim dan tidak dapat berpengaruh besar dalam mengintervensi kebijakan nasional. Jadi, pada dasarnya DPD memiliki peran penting dalam mereduksi kesenjangan sosial atas dasar pembangunan antar daerah jika memiliki kewenangan yang ideal. Catatan sejarah menorehkan bahwa embrio pemisahan diri dari NKRI salah satunya bersumber pada kesenjangan sosial dan berimplikasi terhadap ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan nasional. Realitas demikian (kesenjangan sosial pada tahun 2013-2023 lebih tinggi daripada orde baru) menempatkan bangsa Indonesia berada pada bibir jurang ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan nasional dan bermuara pada keinginan untuk memisahkan diri.

Sebagai sebuah perbandingan, Belanda merupakan sebuah negara kesatuan dan menerapkan *strong bicameral system*. Jika menyusuri garis konstitusi Belanda, skema parlemen dari Belanda serupa dengan Indonesia, namun perbedaannya Belanda mengilhami skema *strong bicameral system*. Sistem parlemen Belanda terdiri dari *Tweede Kamer* (*House of Representative* atau merupakan kamar kedua) kemudian *Earste Kamer* (Senat atau merupakan kamar pertama). *Earste Kamer* adalah sebuah organ perwakilan yang terdiri dari orang-orang yang mewakili daerahnya sama halnya dengan DPD dan *Tweede Kamer* sebagai kamar kedua terdiri dari orang-orang yang berpangkal dari partai politik sama halnya dengan DPR.⁴⁹ *Tweede Kamer* tersusun atas 150 anggota yang dipilih melalui pemilihan langsung oleh masyarakat dan melalui partai politik. Kemudian, *Earste Kamer* terdiri dari 75 orang anggota yang dipilih oleh perwakilan provinsi. Dalam sebuah sidang kedua kamar dianggap sebagai sebuah satu kesatuan dan tidak terpisah (Pasal 51 ayat (1-4) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2018). Kedua lembaga legislatif tersebut sama-sama memiliki masa jabatan empat tahun (Pasal 52 ayat (1) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2018) dan untuk *Earste Kamer* panjang jabatannya dapat dirubah ketika jabatan dewan provinsi (*Provinciale Staten*) dirubah berdasarkan undang-undang parlemen (pasal 52 ayat (2) *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands* 2018).⁵⁰ Pada sesungguhnya kedua kamar tersebut memiliki kewenangan yang berbeda, dan kewenangan *Tweede Kamer* lebih dominan dibandingkan dengan *Earste Kamer*. Dalam proses legislasi *Tweede Kamer* berwenang melakukan pembahasan dan pengusulan undang-undang. Sedangkan *Earste Kamer* memiliki kewenangan menolak ataupun menerima undang-undang yang disampaikan kepada eksekutif.⁵¹

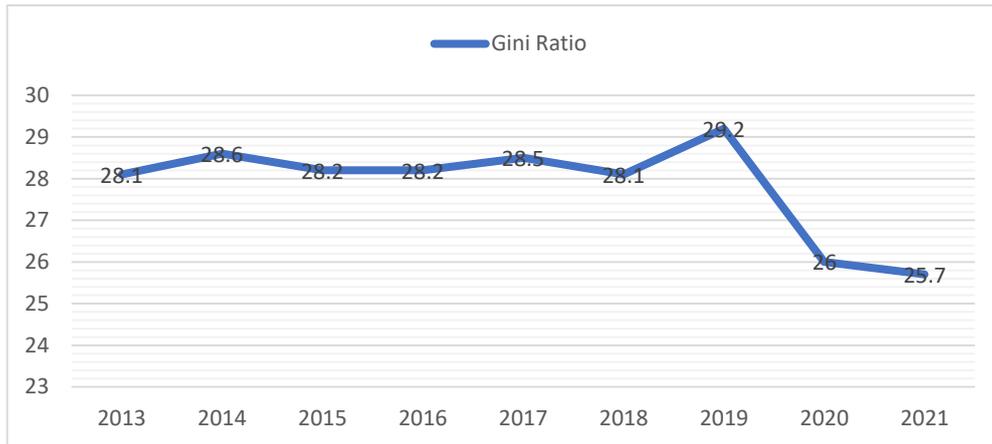
Jika dilihat efektifitas kewenangan yang dimiliki dari kedua kamar di Belanda melalui tingkat disparitas sosial, Belanda memiliki angka yang lebih baik daripada Indonesia, sebagai berikut:

Grafik 3. Perkembangan *gini ratio* Belanda 2013-2021

⁴⁹ Akmal, Diya Ul. "Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Belanda: Analisis Perbandingan." *Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan* 10, No. 2 (2023) : 20

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*



Sumber: World Bank, *Poverty and Inequality Platform*

Fakta menarik mencuat ke permukaan melalui data yang disajikan *World Bank, Poverty and Inequality Platform* rata-rata kesenjangan sosial yang terjadi di Belanda berada pada angka 27,8. Angka ini jelas lebih baik daripada Indonesia dan bahkan Belanda sepanjang 2013-2021 tidak pernah menyentuh angka 30,0 dan ini mengindikasikan bahwa pembangunan daerah Belanda lebih baik daripada Indonesia, sehingga masyarakat yang sangat miskin dapat tereduksi.

Fakta tersebut beralasan, karena meskipun kedua kamar di Belanda memiliki kewenangan yang berbeda, tetapi kamar daerah yang dimiliki Belanda jauh lebih luas kewenangannya jika dibandingkan dengan DPD. Dalam proses legislasi saja misalnya, sebuah RUU pertama diusulkan menuju *Plenary Debate* dengan tujuan fundamental yaitu merubah sebuah RUU atau malah menerima RUU tersebut (*amending and adopting*). *Plenary Debate* merupakan sebuah skema yang mana golongan yang mengusulkan RUU tetap kukuh pada opsi disahkan dan para anggota kamar kedua menanggapi, memberikan usul perubahan pada RUU tersebut atau juga langsung menyetujui RUU tersebut. Ketika RUU yang diusulkan hanya diberikan persetujuan sebagian, maka anggota kamar kedua dapat mengausulkan *amendments* (perubahan). Kemudian setelah mendapat status “setuju” dari kamar kedua, kemudian RUU tersebut dilanjutkan untuk diberikan kepada kabar pertama untuk mendapatkan status “setuju” atau “tidak setuju”. Meskipun *chamber* daerah di Belanda tidak memiliki otoritas untuk mengusulkan sebuah RUU, tetapi otoritas untuk memberikan status tidak setuju atau setuju kepada sebuah RUU sangat berarti ketika memang RUU tersebut tidak sejalan dengan daerah konstituennya. Sehingga pembangunan di Belanda dapat tetap sesuai target apa yang menjadi kebutuhan daerah. Dari kenyataan tersebut dapat ditarik benang merah bahwa proses legislasi di Belanda berlapis sebagai sebuah upaya optimalisasi produk legislasi yang tepat sasaran. Menjadi sebuah kelemahan DPD yang seakan-akan sebagai subordinat dari DPR sehingga keputusan legislatif tetap ada di DPR dan beda halnya dengan *Earste Kamer* di Belanda.

Menurut Bivitri Susanti yang merupakan akademisi penekun hukum tata negara, dalam konsep *bicameral* memiliki sebuah kata kunci yang sangat penting yaitu “kompetisi”.⁵² Kompetisi yang dimaksud adalah kempetisi antara dewan tinggi dengan dewan rendah dalam pelaksanaan kewenangannya agar produk yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan publik bukan hanya kepentingan elit politik. Konsep tersebut juga tercermin dalam sistem parlemen Belanda. Yang menjadi kemelut mendasar adalah

⁵² Haryadi, Agus, dkk. *Bikameral Bukan Federal* (Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI, 2006) : 71

DPD tidak memiliki kemampuan untuk berkompetisi atas dasar kekuatan konstitusional, sebab DPD tidak andil dalam pengambilan keputusan akhir.⁵³ Baik dalam fungsi legislasi, pengawasan, maupun anggaran DPD lebih dominan memiliki kewenangan memberikan pertimbangan dan tidak dapat ikut andil dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi daerah. Pernyataan Saldi Isra selaku pakar hukum tata negara seakan-akan benar menjadi kenyataan, ia mengungkapkan bahwa “semakin dominan kepentingan (seperti politik) pembentuk undang-undang, proses dan hasil legislasi seperti mengalami mati rasa.”⁵⁴ Jika semakin banyak kebijakan nasional diinvertensi dengan kepentingan elit politik, kepentingan daerah akan semakin ditinggalkan dan ini merupakan sebuah embrio kekecewaan daerah terhadap pemerintah nasional. Penguatan kewenangan DPD semakin dianggap perlu karena wewenang dalam konteks politik selalu beririsan dengan pengambilan keputusan politik. Urusan mengambil keputusan politik merupakan sebuah hal tidak termasuk dalam karakteristik DPD.⁵⁵

Menurut M. Ichsan Loulembah *original intent* pembentukan DPD untuk harmonisasi relasi pusat dan daerah yang timpang di masa lalu sulit terpenuhi jikalau fungsi, tugas dan kedudukan DPD masih sangat lemah.⁵⁶ Karena DPD tidak diberi kewenangan yang memadai untuk dapat menjadi lidah penyambung aspirasi-aspirasi daerah dalam pembangunan nasional. Kecemasan bahwa DPD semakin kuat atau setara dengan DPR akan membahayakan NKRI serta membentuk negara federal di Indonesia merupakan sebuah kecemasan yang tidak berdasar dan ahistoris. Sebab kewenangan yang ideal untuk DPD jurstru akan menjadi lembaga yang dapat mereduksi ketidakpuasan daerah yang bermuara pada ingin memerdekakan diri. Secara historis, terkoyaknya kesatuan Indonesia atau juga terkikisnya rasa nasionalisme pada masa lampau malah dipantik atas dasar ketidakadilan ekonomi, politik dan sosial akibat tidak keseimbangan relasi pusat dan daerah. Atas dasar hal tersebutlah jarang sebuah negara besar (jumlah penduduk yang gemuk) serta multi-etnis tidak bersifat *bicameral*. Amerika, Kanada, Jerman, India, Italia, Jepang, Australia, termasuk dua negara tetangga seperti Filipina dan Malaysia, menerapkan sistem ini. Nasib DPD saat ini sama halnya dengan DPA di masa lampau yang memiliki fungsi sekadar melontarkan saran dan usul kepada Presiden tanpa ada ganjaran jikalau saran atau usul tersebut diacuhkan. Fungsi, hak, wewenang, serta kedudukan DPD saat ini sudah kehilangan relevansinya bagi penguatan demokrasi. M. Ichsan Loulembah menilai DPD sangat memiliki peran sentral dalam mengatasi inefisiensi ekonomi-politik, dan jika posisi DPD masih saja berada di posisi ini maka hanya terdapat dua pilihan di depan mata yaitu; perkuat atau bubarkan saja DPD. Pendapat tersebut pada sesungguhnya rasional karena saat ini DPD hanya menjadi lembaga legislatif semu yang menghabiskan banyak anggaran.

Jadi penguatan kewenangan DPD semakin dianggap perlu dalam menjaga kedaulatan NKRI. Semakin baik manajemen kepentingan daerah dalam konteks pembangunan daerah semakin baik juga kedaulatan NKRI, karena secara historis banyaknya daerah yang memisahkan diri dari Indonesia memiliki latar belakang ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat. Dengan kewenangan DPD sekarang, alih-alih dapat memperkuat kedaulatan NKRI, DPD pada akhirnya menjadi subordinat dari

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Kurniawan, Alek Karci. “Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang.” *Jurnal Konstitusi* 11, No. 4 (2014) : 636

⁵⁵ Haryadi, Agus, dkk. *op.cit.* : 72

⁵⁶ *Ibid.* : 154

DPR dan berujung pada penghabisan anggaran negara. Kewenangan DPD yang sumir ini juga tidak sejalan dengan ambisi yang terkandung pada saat pembentukan DPD yaitu DPD sebagai organ legislatif yang mewakili daerah serta sebagai pengejawantahan konsep *check and balances* guna menyokong kedaulatan NKRI yang berdasarkan Bhineka Tunggal Ika agar rakyat merasa sejahtera.⁵⁷ Berlandaskan hal tersebut, jikalau memang ambisi bangsa Indonesia masih tetap ingin mengokohkan demokrasi modern yang berpacu pada konstitusi, maka keberadaan DPD dalam sirkulasi ketatanegaraan Indonesia wajib dipertahankan dan amplifikasi kewenangan DPD sebagai organ legislatif wajib dikembangkan. Menurut Indra J. Piliang DPD jauh lebih pantas dalam menjadi lidah penyambung aspirasi masyarakat daerah daripada partai politik, karena pemilihan DPD secara langsung tanpa melalui partai politik seperti halnya DPR. Indra J. Piliang juga menyatakan bahwa UUD NRI 1945 telah mengaputasi kewenangan DPD, sehingga tidak tepat menyatakan bahwa UUD NRI 1945 menganut *bicameral system*.⁵⁸ Keadaan ini pada sesungguhnya cukup berbahaya terhadap kedaulatan NKRI. Atas dasar ketidakberdayaan DPD dan implikasinya, aspirasi kedaerahan tidak dapat ditransformasikan secara maksimal ke pusat, sehingga beberapa daerah akan menganggap skema-skema sentralistik akan tetap kembali. Tidak menutup kemungkinan gerakan-gerakan separatistis akan muncul lebih banyak lagi atas dasar kekecewaan terhadap kebijakan pemerintah pusat.

4. Penutup

4.1. Kesimpulan

Sebelum adanya Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, DPD sebagai lembaga negara sangat terkooptasi dengan substansi pada UU PPP dan UU MD3. Angin segar berhembus setelah adanya Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 yang setidaknya menguatkan kewenangan DPD sebagai perwakilan daerah. Mahkamah Konstitusi setidaknya telah menguatkan 3 aspek yaitu ; (1) kewenangan mengusulkan RUU yang berkaitan dengan daerah; (2) kewenangan untuk andil dalam membahas RUU yang berkaitan dengan daerah; (3) kewenangan untuk ikut dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Secara historis terkoyaknya kesatuan Indonesia atau juga terkikisnya rasa nasionalisme pada masa lampau malah dipantik atas dasar ketidakadilan ekonomi, politik dan sosial akibat tidak keseimbangan relasi pusat dan daerah. Selain itu nilai ketimpangan sosial yang dimiliki oleh Indonesia cukup buruk jika dibandingkan dengan masa orde baru. Maka dari itu, penguatan kewenangan DPD semakin dianggap perlu dalam menjaga kedaulatan NKRI. Semakin baik manajemen kepentingan daerah dalam konteks pembangunan daerah semakin baik juga kedaulatan NKRI, karena secara historis banyaknya daerah yang memisahkan diri dari Indonesia memiliki latar belakang ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat. Dengan kewenangan DPD sekarang, alih-alih dapat memperkuat kedaulatan NKRI DPD pada akhirnya menjadi subordinat dari DPR dan berujung pada penghabisan anggaran negara.

⁵⁷ Yulianta Saputra. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-Indonesia/> (diakses pada 17 Mei 2024).

⁵⁸ Haryadi, Agus, dkk. *op.cit.* : 66

4.2. Saran

Berdasarkan pembahasan di atas, kewenangan dari DPD memang sudah lemah dari UUD NRI 1945 (*Staatsgrundgezets*). Sejahterapun putusan dari MK tidak akan berimplikasi yang sangat berarti terhadap kewenangan dari DPD, karena memang kewenangan dari DPD lemah sedari UUD NRI 1945. Maka dari itu dirasa perlu untuk menguatkan kembali kewenangan DPD agar pembangunan dapat didistribusikan merata ke daerah-daerah dan aspirasi daerah juga dapat berperan aktif di kancah nasional serta menghindarkan kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat. Satu-satunya jalan untuk mengakomodir kepentingan daerah adalah amandemen UUD NRI 1945 agar DPD tidak lagi menjadi lembaga legislatif yang semu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Haryadi, Agus, dkk. *Bikameral Bukan Federal* (Jakarta, Kelompok DPD di MPR RI, 2006).
M. Haris Purwa Priyambada, dkk. *Penataan Kewenangan DPD*. (Jakarta, Badan Pengkajian MPR RI, 2017).
Mahmuzar. *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan (Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI)* (Bandung, Nusa Media, 2019).
Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum* (Jakarta, Kencana Prenada, 2010).
MD, Mahfud, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu* (Jakarta, Rajawali Pers, 2009).

Jurnal Ilmiah:

- Akmal, Diya Ul. "Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Belanda: Analisis Perbandingan". *Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan* 10, No. 2 (2023).
Angraini, Fauziah Suci. "Politik Hukum Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua". *Brawijaya Law Student Journal* 1. No. 3 (2013).
Arif, M. Yasin Al dan Muhammad, Hasanuddin. "Purification of Regional Representative Assembly Members after Constitutional Court Decision No. 30/PUU-XVI/2018". *Jurnal Konstitusi* 17, No. 2 (2020).
Dewi, Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma. "Menata Sistem Perwakilan Dua Kamar (*Bicameral System*) Yang Efektif Di Indonesia". *Yustitia* 15, No.1 (2021).
Hantoro, Novianto M. "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012". *Negara Hukum* 4, No. 2 (2013).
Hardianto, Hanif dan Ratna Herawati. "Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah". *Pandecta* 15, No. 1 (2020).
Indrawan, Jerry. "Analisis Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Konflik di Timor Timur sebelum Kemerdekaannya dari Indonesia". *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional* 11, No. 2 (2015).
Kurniawan, Alek Karci. "Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi* 11, No. 4 (2014).

- Maharani, Riska Putri, Steven Paulus Hamonangan Tampubolon, dan Suyikati. "Komplikasi demokrasi Dalam Sistem Pemilu Dan Partai Politik Di Indonesia". *Lentera Pancasila: Pusat Riset Hukum Pancasila* 2, No. 1 (2023).
- Marbun, Robinsar dan Muhammad Helmi Fahroz. "Optimalisasi Fungsi Pertimbangan Dan Pengawasan DPD RI Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945". *Law Faculty of MPU Tantular University* 5, No. 1 (2021).
- Marzuki, Masnur. "Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD Dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya". *Jurnal Hukum* 15, No. 1 (2008).
- Muqoyyidin, Andik Wahyun. "Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan". *Jurnal Konstitusi* 10, 2 (2013).
- Nugroho, Kukuh Adi, dkk. "Analisis Sejarah dan Kontemporer Gerakan Separatisme di Indonesia". *Jurnal Kewarganegaraan* 7, No 1 (2023).
- Nurpratiwi, Hany. "Dinamika Konflik Dan Perdamaian Aceh". *Jambura History and Culture Journal* 1, No. 1 (2019).
- Pakpahan, Muchtar. "Penguatan Kewenangan DPD RI Dalam Bidang Fungsi Pengawasan". *Jurnal Hukum to-ra* 1, No. 3 (2015).
- Pirmansyah, Miki. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia". *Jurnal Cita Hukum* 1, No.1 (2014).
- Putra, Andi Irman. "Peran Prolegnas Dalam Perencanaan Pembentukan Hukum Nasional Berdasarkan UUD 1945 (Pasca Amandemen)". *Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia*. (2008).
- Reza, Fahrul. "DPD sebagai Pembentuk Undang-Undang dan Peranannya dalam Fungsi Legislasi Pascaputusan Mahkamah Konstitusi". *Media Syari'ah* 21, No. 1 (2019).
- Soebardjo. "Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia". *Jurnal Hukum* 1, No. 14 (2007).
- Stefania A. Felicia, dkk. "Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Kamar Kedua Dalam Sistem Bikameral Di Indonesia". *Justitia Jurnal Hukum* 4, No.1 (2020).
- Susanti, Bivitri. "Bukan Sekedar Lembaga Pemberi Pertimbangan: Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Proses Legislasi". *Jurnal legislasi Indonesia* 2, No. 3 (2012).
- Toding, Adventus. "DPD in the structure of The Parliament of Indonesia: the discourse of destruction versus Reinforcement". *Jurnal Konstitusi* 14, No. 2 (2017).
- Triwulan, Titik. "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR Pada Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan Checks and Balances". *Yustisia* 1, No. 3 (2012).
- Waris, Irwan. "Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance". *Jurnal Kebijakan Publik* 3, No. 1 (2012).
- Wiguna, I Putu Indra Prasetya dan Ni Luh Gede Astariyani. "Pengaturan Pengawasan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia". *Jurnal Magister Hukum Udayana* 8, No. 4 (2019).

Skripsi:

- Harsan, Toni. "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Bikameral". *Skripsi Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta*. (2017).

Teguh, Muhamad Tajam. "Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Terhadap Kebijakan Pengelolaan dan Pengembangan Sumber Daya Alam". *Skripsi UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*. (2019).

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2018

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan MK No. 92/PUU-X/2012

Website:

Biro Pengembangan Minat Bakat Dan Karir Mahasiswa. "Faktor Penyebab Terjadinya Kesenjangan Sosial". <https://bpmbkm.uma.ac.id/2022/11/29/faktor-penyebab-terjadinya-kesenjangan-sosial/>.

Humas DPD RI. "Latar Belakang DPD". <https://www.dpd.go.id/profile/latar-belakang>.

Yulianta Saputra. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>.