

**PENERAPAN SISTEM *STRONG BICAMERALISM* : SOLUSI PENGUATAN DPD  
DITENGAH GEMPURAN PANDANGAN PEMBUBARANNYA**

**Yoga Pratama Widiyanto** <sup>(1)</sup>

**Anita** <sup>(2)</sup>

(1) (2) **Fakultas Hukum Universitas Wiraraja**

pratama\_widiyanto@yahoo.co.id <sup>(1)</sup>

anitafh@wiraraja.ac.id <sup>(2)</sup>

**ABSTRAK**

*Miniman wewenang yang dimiliki oleh DPD menjadi pemicu dari pandangan mengenai pembubaran DPD. Minimnya wewenang yang dimiliki DPD untuk memberikan persetujuan terhadap undang-undang bersama dengan DPR dan presiden seakan membuat DPD sebagai salah satu kamar dalam sistem bikameral tidak berguna. DPD hanya ikut serta dalam pembahasan RUU namun tidak memiliki wewenang untuk memberikan persetujuan RUU tersebut menjadi undang-undang. Pembubaran DPD bukan menjadi satu-satunya opsi dalam menyelesaikan masalah itu. Maka kemudian keberadaan DPD yang minim wewenang harus dikuatkan dengan sistem strong bicameralism dengan mengamandemen UUD 1945 agar DPD yang merupakan dalam teori parlemen disebut sebagai representatif territorial mampu mengakomodasi kepentingan daerah dalam bentuk undang-undang yang disetujui bersama dengan DPR dan Presiden.*

**Kata Kunci** : *DPD, Kewenangan dan Bikameral.*

*ISSN Cetak & Online : 2355-5831/ 2355-9934*  
daerah serta hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

## **A. PENDAHULUAN**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD) terbentuk pada masa reformasi dan masuk menjadi salah satu bagian dari konsep bikameral di Indonesia. Keberadaan serta peranan DPD menjadi jawaban dari tuntutan demokrasi untuk memenuhi keadilan bagi masyarakat daerah. memperluas serta meningkatkan semangat dan kapasitas partisipasi daerah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehubungan dengan hal itu, maka lembaga baru ini oleh MPR RI ditetapkan melalui amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Sejalan dengan hal tersebut, muncul masalah dalam penerapannya, yaitu adalah kecilnya wewenang yang diberikan kepada DPD dalam menjalankan fungsinya. Tentu saja hal ini memiliki efek pada peranan DPD yang cenderung tidak memiliki fungsi secara langsung. Maka pada Eksistensinya DPD menjadi suatu kekhawatiran di berbagai kalangan. Padahal jika ditelisik pasal 22 D UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusi, dijelaskan bahwasanya kewenangan DPD terbatas pada beberapa bidang saja, yaitu pada bidang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan

Melalui undang-undang nomor Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan kewenangan DPD terksesan dilemahkan oleh lembaga yang merupakan mitra kerjanya, yaitu DPR dan Lembaga Kepresidenan.

Namun tidak sampai disitu saja, Melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi akhirnya memberikan kembali marwah DPD sebagai lembaga legislatif yang bersumber dari representasi territorial (territorial representation). Tanggal pada tanggal 5 Agustus 2014, Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kembali lagi DPD merasa dikebiri kewenangannya melalui undang-undang tersebut. Tidak tinggal diam dengan hal tersebut, DPD memohonkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menegaskan kembali makna yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai landasan kewenangan DPD melalui Permohonan Pengujian Undang-Undang tersebut. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014 memutuskan apa yang menjadi kewenangan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Belakangan ini muncul kembali sebuah wacana mengenai pembubaran DPD yang terus bergaung. Tentu saja hal ini menjadi sebuah problematik ketatanegaraan yang perlu dikaji lebih mendalam. Hal tersebut muncul karena DPW tidak memiliki kewenangan untuk bisa memberikan terhadap rancangan undang-undang. Bagaimana potensi eksistensi DPD, mulai dari konstruksi kewenangan DPD dalam struktur parlemen, pembangkangan putusan MK melalui produk legislasi, bahkan gagasan untuk membubarkan atau malah memperkuat DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Muncul berbagai pandangan yang berisi pembubaran DPD, pada sisi yang lain juga muncul pandangan yang menyebutkan bahwa peranan DPD memang harus dikuatkan. Oleh karena itu tulisan ini berisi padangan yang sama-sama memuat mengenai wacana pembubaran atau penguatan DPD dalam sistem tata negara di Indonesia.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. TUGAS DAN FUNGSI DPD**

Lembaga perwakilan muncul sebagai sebagai konsekuensi dari lahirnya demokrasi secara langsung. Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratein* yang kemudian menjadi *kratos* yang berarti pemerintahan. Banyak negara yang kemudian mengklaim bahwa demokrasi telah menjadi roh atau prinsip dalam menjalankan kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka istilah demokrasi bukanlah hal baru melainkan telah menjadi asas dan prinsip peradaban di berbagai bangsa di dunia.

Pada hakikatnya, pemerintahan yang mengusung prinsip demokrasi, merupakan pemerintahan yang dilakukan dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam negara demokrasi, rakyat diikutsertakan dalam pengangkatan (pemilihan) penguasa. Sistem demokrasi menempatkan keberadaan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang lebih lanjut dikenal dengan istilah prinsip kedaulatan rakyat.

Dalam UUD RI tahun 1945 menempatkan DPD sebagai lembaga atau salah satu badan yang menyelenggarakan fungsi legislatif selain DPR. Jika dilihat dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia yang menempatkan MPR sebagai badan perwakilan yang di dalamnya memuat DPR dan DPD yang

dalam prosesnya dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Maka kedudukan DPD sama halnya dengan DPR.

Dibentuknya DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang memiliki tujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah yang tidak dapat diakomodasi oleh DPR, utamanya setelah ditiadakannya utusan daerah serta utusan golongan dalam keanggotaan MPR. Maka DPD memiliki fungsi dan hak sebagai berikut sebagaimana dijelaskan pada pasal 20A UUD 1945:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang Hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Undang Undang.

Sedangkan dalam Pasal 22D UUD 1945, ditentukan tentang tugas dan wewenang DPD antara lain:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, rancangan undang undang yang berkaitan dengan otonomi 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. 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.
3. 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 pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Jika dilihat dalam Undang-undang MD3, DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 249 UU MD3 adalah sebagai berikut:

1. Mengajukan 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 kepada DPR;
2. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
3. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
4. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
6. Menyampaikan hasil 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 undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
7. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
8. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
9. Menyusun program legislasi nasional 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. PENGUATAN DPD

Pada pembahasan sebelumnya dijelaskan mengenai tugas, fungsi dan wewenang dari DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Tugas, fungsi dan wewenang sebagai lembaga sangat jauh sekali jika kemudian dibandingkan dengan tugas, fungsi dan wewenang dari DPR. Mengapa demikian, karena bahkan dalam pengesahan Undang-undang, RUU menjadi Undang-undang dan lainnya. Undang-undangan dapat terbentuk karena adanya persetujuan.

Dalam proses pembentukan Undang-undang seluruh terjadi di DPR. Lebih lanjut untuk menghindari kewenangan antara kekuasaan di dan menciptakan prinsip *checks and balance*, maka Presiden juga diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan bersama-sama dengan DPR. Dalam peraturan yang berlaku jelas mengatur mengenai pembentukan undang-undang dibahas oleh DPR dengan Presiden untuk kemudian mendapatkan persetujuan bersama.

Muncul pertanyaan dimanakah peran DPD dalam pembentukan undang-

undang jika dalam peraturan yang berlaku mengatur bahwa pembentukan undang-undang mulai dari tahap pembahasan rancangan undang-undang dan yang memberikan persetujuan terhadap undang-undang hanyalah DPR dan Presiden? Dalam hal pembentukan undang-undang, DPD atau Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dengan daerah, mengenai pengelolaan sumber daya alam serta sumber ekonomi yang lain dan keuangan pusat dan daerah serta perimbangannya. Lebih lanjut dalam hal pembentukan undang-undang, DPD juga memiliki kewenangan untuk membahas undang-undang tertentu dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas undang-undang yang berkaitan dengan beberapa hal, yaitu agama, pajak dan pendidikan. Maka keberadaan DPD hanya akan dipandang sebagai alat kelengkapan di DPR bahkan lebih esktrim bisa disebut dengan *auxiliary* dari DPR. Sehingga keberadaan DPD ini terlihat menjadi tidak berguna.

Dengan semua uraian tersebut, berkembang wacana mengenai pembubaran DPD. Namun hal itu tidak bisa kemudian mejadi satu-satunya opsi dalam penyelesaian atau perampingan. Kewenangan DPD yang terbatas ini,

harusnya menjadi salah satu semangat untuk memperkuat keberadaan DPD mengingat sejarah bagaimana kemudian lembaga ini dibentuk. Hal ini bisa menjadi salah satu pijakan awal untuk melakukan amandemen UUD 1945 mengenai wewenang DPD yang termaktub di dalamnya. Bukan tanpa alasan, karena lahirnya DPD juga memiliki nilai yang mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Untuk saat ini, kedudukan DPD yang dianggap sebagai lembaga legislatif juga memiliki tujuan yang sangat penting. Jika kemudian dilihat dari teori perlemen, setidaknya terdapat tiga prinsip perwakilan yang keberadaannya banyak dikenali oleh bangsa-bangsa di dunia:

1. Representatif Politik
2. Representatif Teritorial
3. Representatif Fungsional

Keberadaan dari perwakilan politik menjadi kurang sempurna jika kemudian tidak dilengkapi dengan “*double check*”, sehingga aspirasi, pendapat dan kepentingan dari masyarakat benar-benar dapat tersalurkan dengan baik. Maka perlu juga adanya perwakilan daerah atau representasi dari territorial. Tentu saja akhirnya keberadaan DPD sebagai perwakilan territorial menjadi menjadi sesuatu yang sangat mendasar, sejalan dengan system yang berlaku di Indonesia yaitu penganut system pemerintah daerah

yang menjalankan otonomi seluas-luasnya namun tetap dalam ikatan kesatuan. Negara kesatuan juga dapat bertahan dalam menjalankan sistemnya jika hanya kepentingan daerah yang bersifat plural juga bisa diakomodasi oleh pemerintah pusat dalam perwujudan undang-undang.

Peranan DPD idelanya tidak hanya mewakili secara kelembagaan pemerintahan daerah dalam rangka memperkuat negara kesatuan, tapi juga berfungsi sebagai wakil rakyat yang aspirasi ataupun kepentingan tidak terjamah atau tidak terakomodasi oleh DPR karena benturan kepentingan partai politik dan kepentingan rakyat. DPD yang bukan berasal dari partai politik harusnya mampu untuk menjadi wadah dan menjadi aspirasi dari setiap kelompok yang hidup dalam masyarakat.

Jika kemudian kehadiran DPD dengan kewenangannya yang terbatas masih belum bisa memberikan dorongan yang maksimal pada potensi daerah, baik dalam otonomi daerah, pemekaran hingga penggabungan daerah serta hubungan antara pusat dengan daerah, maka opsi pembubaran DPD sama sekali bukanlah hal solutif untuk mengatasi hal tersebut. Hal yang justru harus dilakukan adalah penguatan wewenang DPD dengan memberikan

*ISSN Cetak & Online : 2355-5831/ 2355-9934*  
kewenangan DPD dalam kehidupan bernegara.

kewenangan luas yang lebih lanjut harus diatur dalam undang-undang.

### **3. PERAN DPD DALAM SISTEM PARLEMEN**

Jika dilihat dalam pasal 22D UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa DPD memiliki wewenang untuk kemudian mengajukan rancangan undang-undang tertentu serta dapat juga melakukan pengawasan pada undang-undang tertentu. Maka kelemahan DPD tentu saja tidak dapat dipungkiri. Mengapa? Karena DPD tidak memiliki kekuatan untuk mengeluarkan peraturan yang sifatnya mengikat. Keberadaan DPD hanya diberikan kewenangan untuk ikut serta dalam membahas rancangan undang-undang tertentu serta tidak memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap rancangan tersebut untuk menjadi undang-undang. Jadi meskipun DPR dan presiden membentuk undang-undang yang memiliki kaitan dengan kewenangan DPD dengan kepentingan dan alur alamiah hukum (nalar filsafat hukum) yang dalam proses tanpa diganggu oleh kepentingan politik manapun tetap saja akan menghasilkan kewenangan DPD yang lemah. Bagaimana jika dalam prosesnya terjadi hubungan tarik menarik antara alur alamiah hukum dengan kepentingan partai politik? Tentu saja hal tersebut menjadi faktor yang membuat terhambatnya faktor purifikasi

Sementara jika kemudian dilihat pada pasal 22C UUD 1945, dijelaskan bahwa syarat untuk menjadi DPD tidaklah mudah dan cenderung terlihat sulit. Jika dipandang melalui sudut pandang legitimasi, maka legitimasi DPD lebih besar kualitasnya dibandingkan dengan legitimasi DPR. Oleh karena itu, legitimasi yang besar itu harus sebanding dengan kewenangan yang dimiliki. Namun malah terjadi hal sebaliknya sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945 yang juga merupakan produk politik kala itu. Karena dianggap keberadaannya yang kurang bergigih, maka tidak heran muncul pandangan hingga wacana pembubaran DPD yang dinilai sebagai solusi karena keberadaannya yang dilihat tidak berguna.

Kelemahan itu memang harus menjadi semangat untuk memperkuat keberadaan dan wewenang DPD utamanya dalam negara kstuan seperti Indonesia ini.

Diperlukan peran dan sinergi dari DPD yang merukan perwakilan daerah atau biasa disebut dengan representatif territorial. Tentu saja bicameral pada negara besar dan kompleks membutuhkan dua kamar dalam struktur parlemennya yang dalam prosesnya nanti kamar yang satu akan memberikan perimbangan dan pembatasi supremasi kamar yang lainnya, begitupun sebaliknya.



Maka harapannya kedepan adalah yang berlaku akan menerapkan system bikameral yang bersifat strong bicameralism dengan amandemen UUD 1945. Untuk soft bicameralism sudah diterapkan dalam sistem bernegara kita saat ini. Dalam bagan praktiknya, diperlihatkan bahwa DPD merupakan lembaga yang memiliki legitimasi yang besar namun kecil dalam hal kewenangan. Harapan dari strong bicameralism ini mampu menjadi penopang yang kuat bagi DPD untuk kemudian mengakomodasi kepentingan daerah dan otonomi daerah tanpa intervensi dari tarik menariknya kepentingan dengan partai politik.

Inti dari penguatan DPD ini adalah pada pemberian wewenang untuk melakukan legislasi. Karena pada prakteknya DPD hanya diberikan kewenangan untuk ikut serta membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah yang hal bersangkutan yang lain. Peningkatan kewenangan DPD ini mengarah pada dua hal;

1. Adanya kewenangan DPD untuk membentuk Undang-undang tertentu.
2. Adanya kewenangan DPD untuk ikut serta menyetujui (seluruh) Undang-undang bersama dengan DPR dan Presiden.

Dengan dua penguatan tersebut maka eksistensi DPD sebagai representatif territorial akan meningkat karena telah memiliki kekuatan hukum untuk menyalurkan kepentingan daerah.

### **C. KESIMPULAN**

Keberadaan DPD yang dinilai kurang memiliki wewenang menimbulkan pandangan tentang pembubaran DPD. Minimnya wewenang yang dimiliki DPD untuk memberikan persetujuan terhadap undang-undang bersama dengan DPR dan presiden seakan membuat DPD sebagai salah satu kamar dalam sistem bikameral tidak berguna. DPD hanya ikut serta dalam pembahasan RUU namun tidak memiliki wewenang untuk memberikan persetujuan RUU tersebut menjadi undang-undang.

Pembubaran DPD bukan menjadi satu-satunya opsi dalam menyelesaikan masalah itu. Maka kemudian keberadaan DPD yang minim wewenang harus dikuatkan dengan sistem strong bicameralism agar DPD yang merupakan dalam teori parlemen disebut sebagai *representatif territorial* mampu mengakomodasi kepentingan daerah dalam bentuk undang-undang.

### **DAFTAR BACAAN**

#### **Buku**

Galang Asmara, Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik

Indonesia, Laksbang Yustitia,  
Surabaya, 2012

Qomar, Nurul, Ilmu dan Teknik  
Pembentukan Peraturan  
Perundang-undangan, Sosial  
Politik, Genius, Makassar, 2020.

**Peraturan**

Undang-undang Dasar Republik Indonesia  
Tahun 1945

Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis  
Permusyawaratan Rakyat, Dewan  
Perwakilan Rakyat, Dewan  
Perwakilan Daerah, dan Dewan  
Perwakilan Rakyat Daerah

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor  
79/PUU-XII/2014

**Jurnal**

Adventus Toding, DPD dalam Struktur  
Parlemen di Indonesia: Wacana  
Pemusnahan Vs Wacana  
Penghapusan, Jurnal Konstitusi  
Volume 14 Nomor 2 Tahun 2017  
Fakultas Hukum Universitas  
Hasanuddin