



Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Studi Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Safrin Salim^{1*}, Sultan Alwan², Rudhi Achsoni³

^{1,2,3}Universitas Khairun Ternate, Indonesia

*Korespondensi: safriansalim@gmail.com

Info Artikel

Diterima 29
Januari 2025

Disetujui 18
Februari 2025

Dipublikasikan 28
Februari 2025

Keywords:
Dewan Perwakilan
Daerah,
Kewenangan
Legislasi, Sistem
Bicameral, Otonomi
Daerah, Integrasi
Nasional

©2025 The
Author(s): This is
an open-access
article distributed
under the terms of
the Creative
Commons
Attribution
ShareAlike (CC BY-
SA 4.0)



Abstrak

Penelitian ini membahas peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya kewenangan legislasi yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. Perubahan sistem parlemen Indonesia dari unicameral menjadi bicameral menciptakan dualisme fungsi legislatif antara DPD dan DPR. Namun, kewenangan DPD yang terbatas hanya pada pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang dinilai belum mampu mewujudkan sistem checks and balances yang ideal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis rasio legis kewenangan legislasi DPD serta merumuskan format ideal kewenangan legislasi yang seharusnya dimiliki DPD. Metode yang digunakan adalah pendekatan hukum normatif dengan analisis bahan hukum primer, seperti UUD 1945 dan UU No. 2 Tahun 2018, serta bahan hukum sekunder dari literatur hukum tata negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peran legislasi DPD belum mencerminkan fungsi representasi daerah yang kuat dalam sistem bicameral. Keterbatasan kewenangan DPD menyebabkan dominasi DPR dalam proses legislasi, sehingga checks and balances antara kedua lembaga belum terwujud. Penelitian ini merekomendasikan penguatan kewenangan DPD, termasuk dalam pengesahan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Reformasi ini diharapkan dapat mengoptimalkan peran DPD sebagai lembaga representasi daerah dalam memperkuat otonomi daerah dan menjaga integrasi nasional.

Abstract

This research discusses the role of the Regional Representative Council (DPD) in the Indonesian constitutional system, especially the legislative authority regulated in Article 22D of the 1945 Constitution. The change in the Indonesian parliamentary system from unicameral to bicameral created a dualism in legislative functions between the DPD and the DPR. However, the DPD's authority, which is limited to only submitting and discussing draft laws, is considered unable to realize an ideal system of checks and balances. This research aims to analyze the legal ratio of DPD's legislative authority and formulate the ideal format of legislative authority that DPD should have. The method used is a normative legal approach with analysis of primary legal materials, such as the 1945 Constitution and Law no. 2 of 2018, as well as secondary legal materials from constitutional law literature. The research results show that the DPD's legislative role does not yet reflect the function of strong regional representation in the

bicameral system. The limited authority of the DPD has resulted in the DPR dominating the legislative process, so that checks and balances between the two institutions have not been realized. This research recommends strengthening the authority of the DPD, including in ratifying draft laws relating to regional interests. This reform is expected to optimize the role of the DPD as a regional representation institution in strengthening regional autonomy and maintaining national integration.

1. Pendahuluan

Perubahan sistem parlemen Indonesia dari unicameral menjadi bicameral merupakan salah satu hasil dari reformasi konstitusi yang dimulai dengan amandemen pertama pada tahun 1999 (Toding, 2017). Sebelum perubahan tersebut, Indonesia menggunakan sistem unicameral melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga legislatif tertinggi. Namun, untuk memperkuat mekanisme checks and balances, Indonesia mengadopsi sistem bicameral yang membagi lembaga legislatif menjadi dua kamar: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (Mu'in, 2021; Arimbawa et al., 2020). Pembentukan DPD dimaksudkan untuk memperkuat representasi daerah dalam pengambilan keputusan legislatif di tingkat nasional (Widodo, 2014; Akmal, 2023).

DPD diberi mandat untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta hubungan pusat dan daerah (Gandhi, 2020; Tukan & Solechan, 2018). Harapannya, dengan adanya DPD, daerah-daerah di Indonesia dapat lebih terwakili dalam kebijakan nasional (Maulana, 2023). Namun, meskipun perubahan besar ini telah dilakukan, implementasi sistem bicameral belum sepenuhnya berhasil mencapai tujuan tersebut (Wardani, 2023).

Keterbatasan kewenangan yang dimiliki DPD dalam proses legislasi menjadi isu utama dalam pencapaian tujuan tersebut (Zada, 2015; Herawati, 2017). Pasal 22D UUD 1945 mengatur bahwa kewenangan DPD hanya sebatas mengajukan dan membahas rancangan undang-undang, tanpa hak untuk mengesahkan undang-undang tersebut bersama DPR dan Presiden (Hardianto & Herawati, 2020; Muksalmina, 2023; Farhan & Mustakim, 2021; Bakir, 2023). Hal ini menciptakan ketidakseimbangan kekuasaan antara DPR dan DPD, di mana DPR tetap memiliki dominasi dalam pengesahan undang-undang. Dengan demikian, meskipun struktur parlemen Indonesia secara teori telah berubah menjadi bicameral, pada praktiknya sistem ini masih bersifat "soft bicameralism", yang menyebabkan peran DPD tidak maksimal dalam mengakomodasi kepentingan daerah (Akmal, 2022; Zada, 2015; Tutik, 2012). Sebagai hasil dari perubahan ini, hubungan antara pusat dan daerah sering terhambat, meskipun tujuan awal pembentukan DPD adalah untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam kebijakan nasional dan menjaga integritas nasional (Hamudy & Rifky, 2020). Ketidakseimbangan kewenangan ini bukan hanya berdampak pada representasi daerah dalam kebijakan nasional, tetapi juga menghambat pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, yang sangat penting bagi pembangunan daerah (Nugraha, 2018).

Terdapat beberapa contoh nyata di mana Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah atau pengelolaan sumber daya alam yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak mendapatkan perhatian yang memadai dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) akibat keterbatasan kewenangan DPD (Maradesa, et al., 2020). Salah satu contohnya adalah RUU tentang Daerah Kepulauan. DPD telah mengusulkan RUU ini dalam Program Legislasi Nasional dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan daya saing daerah kepulauan (Hayati, 2023). Namun, RUU ini tidak mendapatkan prioritas dalam pembahasan di DPR, sehingga proses legislasi terhambat. Selain itu, DPD juga mengusulkan RUU tentang Sistem Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) sebagai upaya untuk memastikan pengelolaan SDA yang lebih adil dan berkelanjutan (Biasane et al., 2017). Meskipun RUU ini telah diusulkan sebagai perubahan Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2020-2024, pembahasannya di DPR belum menunjukkan kemajuan yang signifikan (Santoso, 2023). Lebih lanjut, dalam periode lima tahun masa baktinya, DPD telah menghasilkan 164 RUU yang sebagian besar berkaitan dengan kepentingan daerah. Namun, tidak satu pun dari RUU tersebut dibahas oleh DPR, menunjukkan bahwa usulan dari DPD sering kali tidak diakomodasi dalam proses legislasi nasional (Darma, 2016).

Contoh-contoh di atas menggambarkan bagaimana keterbatasan kewenangan legislasi DPD, sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, mengakibatkan usulan RUU yang penting bagi daerah tidak mendapatkan perhatian yang layak dari DPR. Hal ini menegaskan perlunya penguatan peran dan kewenangan DPD dalam proses legislasi untuk memastikan bahwa kepentingan daerah dapat terwakili secara efektif dalam kebijakan nasional (Joshi & Echle, 2022). Selain itu, penguatan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sangat penting untuk menjaga integritas nasional (Haryono, 2021). Tanpa kewenangan yang lebih besar, DPD tidak dapat memainkan peran yang maksimal dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan pusat dan daerah. Ketidakadilan dalam kebijakan nasional yang tidak memperhatikan kondisi spesifik daerah dapat memicu ketegangan dan potensi perpecahan antara pusat dan daerah (Marzuki, 2022). Sebagai contoh, ketidakpuasan daerah terhadap kebijakan pusat yang tidak mempertimbangkan konteks lokal sering kali memicu ketegangan sosial dan politik. Jika DPD diberi kewenangan lebih luas, terutama dalam pengesahan undang-undang yang berdampak langsung pada daerah, hal ini akan memperkuat integritas nasional dengan mengurangi ketimpangan antara pusat dan daerah.

Kebutuhan untuk mereformasi sistem bicameral yang lebih seimbang semakin mendesak. Saat ini, DPR mendominasi seluruh proses legislasi, termasuk pengesahan rancangan undang-undang. Sedangkan DPD, dengan kewenangan yang terbatas, tidak dapat sepenuhnya berperan dalam pengesahan undang-undang yang penting bagi daerah (Reza, 2020; Gunawan, 2023). Ketimpangan ini menciptakan kerugian jangka panjang, terutama dalam kebijakan yang menyangkut otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya alam (Wardani, 2023). Jika sistem bicameral ini tidak diperbaiki, maka akan semakin sulit untuk mencapai keseimbangan yang adil antara pusat dan daerah. Reformasi yang lebih seimbang memungkinkan kedua kamar untuk memiliki kewenangan yang setara dalam proses legislasi, memastikan bahwa kepentingan daerah mendapat perhatian yang cukup dalam kebijakan nasional.

Argumen ini, penting untuk melihat perbandingan dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem bicameral (Hamudy & Rifky, 2020). Sebagai contoh, di Amerika Serikat, sistem bicameral diterapkan dengan jelas antara Senat dan DPR (House of Representatives), di mana kedua kamar memiliki kewenangan yang setara dalam proses legislasi. Meskipun kedua kamar memiliki fungsi berbeda, keduanya memiliki hak untuk mengusulkan, membahas, dan mengesahkan undang-undang. Begitu pula di Jerman, sistem bicameral diterapkan dengan struktur yang seimbang antara Bundestag (DPR) dan Bundesrat (Dewan Federal), di mana Bundesrat memiliki peran penting dalam pengesahan undang-undang, terutama yang berkaitan dengan kepentingan negara bagian (provinsi). Kekuatan legislatif yang setara antara kedua kamar ini memastikan bahwa kebijakan yang diambil tidak hanya mencerminkan kepentingan pusat tetapi juga daerah. Indonesia, sebagai negara dengan keragaman yang besar, juga memerlukan sistem bicameral yang lebih seimbang agar kedua kamar dapat berfungsi secara efektif dan adil. Selain itu, penguatan kewenangan DPD akan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pembangunan demokrasi yang lebih matang (Wartoyo & Prasetyo, 2023). Demokrasi yang sehat membutuhkan representasi yang seimbang antara kepentingan pusat dan daerah, dan sistem legislatif yang kuat dan seimbang menjadi kunci untuk mencapai hal tersebut (Gulo, Akbar, & Harris, 2023). Dengan memberikan DPD kewenangan yang lebih besar dalam proses legislasi, kita tidak hanya akan memperbaiki representasi daerah, tetapi juga meningkatkan kualitas kebijakan yang dihasilkan (Manan, 2017). Demokrasi yang inklusif, di mana seluruh lapisan masyarakat merasa terwakili, akan menghasilkan kebijakan yang lebih adil dan merata.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka sudah selayaknya peran DPD dalam parlemen Indonesia diperkuat, selayaknya peran yang dimiliki oleh DPR. Lembaga DPD sebagai cerminan kekuasaan legislatif sangat dibutuhkan dalam struktur parlemen Indonesia, hal ini dikarenakan DPD adalah representasi daerah-daerah di seluruh Indonesia. Maka kewenangan DPD pun harus diperkuat dalam hal legislasi, sama halnya dengan DPR dalam mengusulkan rancangan undang-undang, membahas, mengesahkan, dan menetapkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang atas persetujuan Presiden. Alasan ini mendasar, sebab pada kenyataannya, DPD bukanlah representasi dari partai politik, tidak sama halnya dengan DPR yang lahir dari kebijakan partai politik, sehingga kepentingan partai lebih diutamakan ketimbang kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, peneliti berkeyakinan dan merasa tertarik untuk meneliti mengenai permasalahan yang dijelaskan di atas, dengan fokus pada penelitian yang bersifat normatif, melalui judul penelitian "Rekonstruksi Pengaturan Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah (Studi Pasal 22D UUD NRI 1945)".

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif atau sering disebut dengan penelitian kepustakaan. Pendekatan ini dipilih karena penelitian bertujuan untuk menganalisis norma hukum yang berlaku, khususnya terkait dengan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. Penelitian hukum normatif ini memungkinkan peneliti untuk mengevaluasi ketentuan hukum yang berlaku dan memberikan rekomendasi dalam kerangka hukum yang logis dan sistematis. Pendekatan ini menjadi relevan karena objek kajian utama adalah teks hukum dan berbagai literatur hukum yang

membahas kedudukan serta kewenangan DPD. Untuk memperkaya analisis yang dilakukan, penelitian ini juga memanfaatkan pendekatan komparatif dengan membandingkan sistem bicameral di beberapa negara lain, seperti Amerika Serikat dan Jerman. Di Amerika Serikat, sistem parlemen bicameral dijalankan secara efektif dengan dua kamar yang memiliki kewenangan setara, yakni Senat dan House of Representatives, di mana kedua lembaga tersebut memiliki peran penting dalam pengesahan undang-undang. Sementara itu, di Jerman, Bundestag dan Bundesrat bekerja dalam sistem yang memungkinkan Bundesrat, sebagai wakil negara bagian, memiliki kewenangan signifikan dalam undang-undang yang menyangkut kepentingan daerah. Perbandingan ini memberikan referensi penting bagi penelitian ini untuk menilai kelemahan dan potensi perbaikan sistem bicameral di Indonesia agar lebih seimbang dan efektif.

Pengumpulan bahan hukum, penelitian ini menggunakan teknik kepustakaan atau library research. Teknik ini dilakukan dengan mengkaji berbagai bahan hukum yang relevan. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, seperti UUD 1945, UU No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan kewenangan legislasi DPD. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder berupa literatur hukum yang ditulis oleh para ahli, jurnal ilmiah hukum, serta hasil simposium atau penelitian hukum mutakhir yang relevan. Bahan hukum ini memperkaya analisis yang dilakukan dengan memberikan perspektif teoritis dan akademis yang lebih luas. Adapun bahan hukum tersier, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan artikel pendukung, digunakan untuk memperjelas konsep-konsep hukum yang digunakan dalam penelitian ini.

Mengingat pentingnya aktualitas dalam penelitian hukum normatif, bahan hukum yang digunakan dipastikan berasal dari sumber-sumber terkini dan relevan dengan konteks permasalahan penelitian. Penelitian ini juga memperkaya kajian normatif dengan memuat data empiris yang diambil dari studi kasus nyata. Sebagai contoh, penelitian ini merujuk pada usulan RUU tentang Daerah Kepulauan yang diajukan oleh DPD dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020 tetapi tidak mendapatkan prioritas pembahasan di DPR. Contoh lain adalah RUU tentang Sistem Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) yang diusulkan DPD untuk memastikan pengelolaan sumber daya alam yang adil dan berkelanjutan, namun hingga saat ini belum menunjukkan perkembangan signifikan dalam proses legislasi. Tidak hanya itu, penelitian ini juga mencatat bahwa dalam lima tahun masa baktinya, DPD telah mengajukan 164 RUU yang sebagian besar berkaitan dengan kepentingan daerah, tetapi tidak satu pun dari usulan tersebut mendapat perhatian serius dari DPR. Data empiris ini digunakan sebagai bukti pendukung yang memperkuat analisis normatif dan menggambarkan keterbatasan kewenangan DPD dalam praktik.

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif dengan pendekatan yang sistematis dan logis. Bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara tekstual melalui kajian peraturan perundang-undangan dan norma hukum tertulis yang berlaku. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual dengan mengkaji teori-teori hukum yang relevan, seperti teori checks and balances, teori representasi daerah, dan teori kedaulatan rakyat yang menjadi landasan pemikiran dalam penguatan kewenangan DPD. Pendekatan ini dilengkapi dengan analisis komparatif, yang

membandingkan sistem bicameral di Indonesia dengan praktik serupa di negara lain, seperti Amerika Serikat dan Jerman. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis dan dikonstruksikan untuk membangun argumen yang logis dan sistematis. Teknik ini bertujuan untuk menemukan ketidakseimbangan dalam kewenangan legislasi DPD, menganalisis dampaknya terhadap proses legislasi di Indonesia, dan merumuskan rekomendasi yang ideal dalam rangka memperkuat sistem bicameral. Dalam hal ini, spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitis, yang berfokus pada pemberian gambaran mendalam mengenai permasalahan yang diteliti serta analisis terhadap posisi dan kewenangan legislasi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, melalui pendekatan normatif yang dikombinasikan dengan pendekatan komparatif dan data empiris pendukung, penelitian ini diharapkan dapat memberikan analisis yang komprehensif dan mendalam mengenai kewenangan legislasi DPD. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi kontribusi nyata dalam rangka merekonstruksi kewenangan legislasi DPD agar lebih efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai representasi daerah di parlemen Indonesia

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Rasio Logis Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 22D Ayat (1), Ayat (2), dan (3)

Pasal 22D UUD 1945 merupakan landasan konstitusional yang memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk terlibat dalam proses legislasi yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Rasio legis dari pengaturan ini adalah untuk memperkuat representasi daerah dalam kebijakan nasional dan menciptakan keseimbangan antara pusat dan daerah. Pembentukan DPD lahir sebagai respons terhadap tuntutan reformasi untuk mengatasi dominasi kekuasaan yang bersifat sentralistik. Dengan adanya DPD, diharapkan aspirasi daerah dapat terakomodasi lebih baik, serta pembangunan yang berkeadilan dan merata dapat terwujud dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Namun, dalam implementasinya, kewenangan yang diberikan kepada DPD masih sangat terbatas. Pasal 22D Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) hanya memberikan hak kepada DPD untuk mengajukan dan membahas rancangan undang-undang terkait otonomi daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta hubungan pusat dan daerah. DPD tidak memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pengesahan rancangan undang-undang bersama DPR dan Presiden. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun Indonesia secara teori menganut sistem bicameral, tetapi sistem tersebut lebih condong ke arah soft bicameralism, di mana salah satu kamar, yaitu DPR, memiliki kewenangan yang jauh lebih dominan dibandingkan DPD.

Perdebatan dalam Sidang Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR Tahun 2001 menegaskan bahwa keterbatasan ini bukanlah kebetulan, melainkan hasil dari kompromi politik antar fraksi. Fraksi-fraksi seperti PPP dan Golkar mendukung ide penguatan kewenangan DPD agar sejajar dengan DPR. Namun, fraksi lain, seperti TNI/Polri, lebih memilih pembatasan kewenangan DPD, sehingga fungsi DPD hanya sebatas pengusulan dan pertimbangan. Kompromi ini mencerminkan kehati-hatian dalam mendesain ulang sistem ketatanegaraan, tetapi pada akhirnya menghasilkan kelemahan dalam representasi daerah.

Pendapat Giovanni Sartori (2018) memberikan gambaran yang jelas tentang fenomena ini. Sartori menyatakan bahwa sistem bicameral yang lemah (*asymmetric bicameralism*) terjadi ketika salah satu kamar memiliki kekuatan yang dominan dibandingkan kamar lainnya. Dalam konteks Indonesia, DPR jauh lebih berkuasa dalam proses legislasi, sementara DPD hanya berfungsi sebagai lembaga pelengkap yang tidak memiliki daya tawar kuat. Akibatnya, aspirasi daerah sering kali terpinggirkan dalam kebijakan nasional yang didominasi oleh kepentingan politik pusat (Sartori, 2018).

Kelemahan ini semakin nyata ketika melihat kinerja produktif DPD yang tidak diimbangi dengan perhatian serius dari DPR. Selama satu periode masa baktinya, DPD telah mengusulkan 57 Rancangan Undang-Undang (RUU), sebagian besar berkaitan dengan otonomi daerah dan pengelolaan sumber daya alam. Namun, hampir semua usulan tersebut tidak dilanjutkan ke tahap pembahasan yang serius. Contoh konkrit adalah RUU tentang Daerah Kepulauan, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah kepulauan yang tertinggal. RUU ini masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020, tetapi tidak menjadi prioritas DPR. Begitu pula dengan RUU tentang Sistem Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang diusulkan untuk mendorong keberlanjutan dan keadilan pengelolaan SDA, tetapi hingga kini masih belum ada progres berarti.

Menurut Entol Zaenal Muttaqien, dalam *Pokok-Pokok Hukum Ketatanegaraan*, keberadaan DPD merupakan langkah strategis untuk menjembatani ketimpangan antara pusat dan daerah. Namun, jika kewenangan DPD dibiarkan tetap lemah, maka potensi ketidakseimbangan pembangunan antara pusat dan daerah akan semakin besar. Selain itu, lemahnya peran DPD berpotensi menimbulkan ketidakpuasan daerah terhadap pemerintah pusat, yang dapat mengancam stabilitas nasional (Muttaqien, 2019).

Ni'matul Huda menambahkan bahwa kelemahan ini mencerminkan ketidakstabilan sistem bicameral Indonesia. Menurutnya, secara konstitusional, DPD dan DPR adalah dua lembaga perwakilan yang sama-sama dipilih melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, sudah seharusnya kewenangan DPD diperkuat agar sejajar dengan DPR dalam pengusulan, pembahasan, dan pengesahan rancangan undang-undang. Penguatan ini penting untuk menciptakan checks and balances yang efektif serta memastikan kebijakan yang dihasilkan lebih representatif terhadap aspirasi daerah (Huda, 2016).

Perbandingan dengan negara lain semakin memperjelas kelemahan sistem bicameral Indonesia. Di Amerika Serikat, Senat memiliki kewenangan penuh dalam proses legislasi, termasuk pengesahan undang-undang dan pengawasan kebijakan. Hal serupa juga terjadi di Jerman, di mana Bundesrat memiliki hak veto terhadap rancangan undang-undang yang berdampak pada negara bagian. Kedua sistem ini mencerminkan strong bicameralism, di mana kedua kamar memiliki peran dan kewenangan yang seimbang. Dalam konteks ini, sistem bicameral Indonesia terlihat jauh tertinggal karena tidak memberikan peran yang signifikan bagi DPD.

Keterbatasan kewenangan legislasi DPD memiliki implikasi serius terhadap pembangunan nasional. Ketidakseimbangan ini menyebabkan kebijakan nasional cenderung sentralistik, sehingga aspirasi daerah tidak terakomodasi dengan baik. Selain itu, lemahnya peran DPD berpotensi memperparah ketimpangan

pembangunan dan ekonomi antar wilayah, yang dapat menimbulkan ketidakpuasan di daerah. Dalam konteks teori demokrasi C.F. Strong, demokrasi yang sehat membutuhkan representasi yang adil dan setara. Namun, realitas menunjukkan bahwa DPD tidak memiliki posisi yang setara dengan DPR, meskipun keduanya sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, reformasi kewenangan DPD menjadi suatu keharusan. Amandemen Pasal 22D UUD 1945 perlu dilakukan untuk memberikan kewenangan yang setara bagi DPD dalam pengusulan, pembahasan, dan pengesahan undang-undang. Selain itu, penguatan kelembagaan DPD harus didorong agar perannya dalam representasi daerah dapat lebih optimal. Sinergi antara DPR dan DPD juga perlu ditingkatkan untuk memastikan bahwa kebijakan nasional lebih inklusif dan mencerminkan keseimbangan antara kepentingan pusat dan daerah.

Pendapat para ahli, seperti Giovanni Sartori, Entol Zaenal Muttaqien, dan Ni'matul Huda, memperkuat kesimpulan bahwa kelemahan sistem bicameral Indonesia saat ini perlu segera diperbaiki. Reformasi ini diharapkan dapat mengembalikan marwah DPD sebagai representasi daerah yang sejati, sekaligus menciptakan sistem parlemen yang lebih efektif, adil, dan demokratis. Dengan penguatan DPD, aspirasi daerah dapat terakomodasi lebih baik, hubungan pusat dan daerah menjadi lebih harmonis, serta pembangunan nasional berjalan lebih merata.

3.2 Format Ideal Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah pada Pasal 22D Ayat (1), Ayat (2), dan (3)

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui amandemen ketiga UUD 1945 bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam kebijakan nasional dan memperkuat representasi daerah dalam sistem legislatif. Pasal 22D UUD 1945 mengatur kewenangan DPD sebagai bagian dari struktur parlemen Indonesia, yang menandai lahirnya sistem bicameral. Namun, kewenangan yang diberikan kepada DPD terbatas hanya pada pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang, tanpa hak untuk ikut serta dalam pengesahan. Hal ini menyebabkan sistem bicameral di Indonesia lebih cenderung bersifat soft bicameralism, di mana peran DPR jauh lebih dominan dibandingkan DPD.

Pasal 22D Ayat (1), DPD diberikan kewenangan untuk “mengajukan rancangan undang-undang” yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Namun, frasa “mengajukan” ini menjadi keterbatasan signifikan, karena DPD tidak memiliki hak untuk menetapkan atau mengesahkan rancangan undang-undang tersebut. Selanjutnya, Pasal 22D Ayat (2) memberikan DPD kewenangan untuk “ikut membahas rancangan undang-undang,” tetapi tidak memiliki hak suara yang mengikat dalam pembahasan tersebut. Begitu pula dalam Pasal 22D Ayat (3), DPD hanya memiliki fungsi pengawasan, yang dalam praktiknya juga tidak memiliki mekanisme yang kuat untuk memengaruhi kebijakan nasional secara signifikan.

Keterbatasan ini tidak lepas dari perdebatan dalam Sidang Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR Tahun 2001. Dalam sidang tersebut, terjadi perbedaan pandangan antar fraksi mengenai kewenangan DPD. Sebagian fraksi, seperti PPP dan Golkar, menginginkan kewenangan DPD diperkuat agar sejajar dengan DPR, termasuk dalam hal pengesahan undang-undang. Namun, fraksi lain seperti

TNI/Polri menolak gagasan tersebut dan lebih memilih pembatasan kewenangan DPD. Kompromi yang dicapai pada akhirnya menghasilkan kewenangan DPD yang bersifat terbatas, menjadikannya lebih sebagai lembaga pendamping daripada mitra sejajar DPR.

Kondisi ini semakin diperparah dengan interpretasi UU MD3 dan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang semakin mempersempit ruang gerak DPD. Kewenangan DPD dalam legislasi disetarakan dengan kedudukan komisi DPR, sehingga usulan RUU dari DPD sering kali hanya bersifat formalitas dan tidak mendapat prioritas. Hal ini mencerminkan ketidakseimbangan peran dalam sistem bicameral Indonesia. Ni'matul Huda menyatakan bahwa kelemahan ini mencerminkan ketidakstabilan sistem bicameral yang diterapkan, di mana DPD hanya berperan sebatas memberikan masukan dan pertimbangan, tanpa hak untuk menetapkan atau mengesahkan undang-undang.

Ketidakseimbangan tersebut menimbulkan implikasi signifikan terhadap hubungan pusat dan daerah. Aspirasi daerah sering kali tidak terakomodasi secara optimal dalam kebijakan nasional, yang berujung pada ketimpangan pembangunan antara wilayah pusat dan daerah. Salah satu contoh nyata adalah RUU tentang Daerah Kepulauan yang diusulkan oleh DPD dalam Prolegnas 2020. RUU ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan daerah kepulauan yang selama ini tertinggal, tetapi tidak mendapat prioritas dalam pembahasan DPR. Begitu pula dengan RUU tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam, yang diusulkan untuk menjamin keberlanjutan dan keadilan pengelolaan sumber daya daerah, namun proses pembahasannya terhambat.

Penulis berpendapat bahwa kondisi ini menunjukkan ketidakseimbangan yang nyata dalam sistem bicameral Indonesia. DPD, yang sejatinya merupakan lembaga representasi daerah, belum dapat menjalankan peran strategisnya sebagai penyeimbang kekuatan DPR. Menurut penulis, frasa yang ambigu dalam Pasal 22D, seperti "mengajukan" dan "ikut membahas," perlu direvisi melalui amandemen konstitusi. Kewenangan DPD harus diperluas sehingga memiliki hak untuk mengusulkan, membahas, dan menyetujui rancangan undang-undang bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, aspirasi daerah dapat terwakili lebih efektif dalam kebijakan nasional.

Perbandingan dengan negara-negara lain menunjukkan pentingnya penguatan kewenangan DPD. Di Amerika Serikat, Senat memiliki kewenangan penuh dalam mengesahkan undang-undang, bahkan memiliki peran signifikan dalam pengawasan eksekutif. Di Jerman, Bundesrat memiliki hak veto terhadap kebijakan yang berdampak pada negara bagian, sehingga memastikan representasi daerah terakomodasi dalam setiap kebijakan nasional. Format sistem bicameral di kedua negara ini mencerminkan strong bicameralism, di mana dua kamar legislatif memiliki kedudukan yang setara dan kewenangan yang jelas.

Menurut penulis, kondisi di Indonesia yang menerapkan soft bicameralism bukan hanya melemahkan peran DPD, tetapi juga berpotensi memicu ketimpangan pembangunan antara pusat dan daerah. Hal ini semakin diperparah dengan lemahnya mekanisme pengawasan yang dimiliki DPD, sehingga kebijakan nasional kerap kali bersifat sentralistik dan mengabaikan kebutuhan daerah. Jika tidak segera diperbaiki, hal ini dapat menimbulkan potensi konflik dan ketidakpuasan di tingkat daerah. Oleh karena itu, format ideal kewenangan

legislasi DPD harus berlandaskan pada: 1) Amandemen Pasal 22D UUD 1945 untuk memberikan kewenangan penuh dalam pengusulan, pembahasan, dan pengesahan rancangan undang-undang; 2) Penguatan kelembagaan DPD agar memiliki posisi setara dengan DPR dalam legislasi nasional; 3) Reformasi sistem bicameral Indonesia menuju strong bicameralism, di mana kedua kamar memiliki peran yang seimbang dan saling mengimbangi. Penguatan ini, DPD akan dapat berfungsi secara efektif sebagai wakil daerah, memperjuangkan aspirasi daerah dalam kebijakan nasional, dan mendorong pembangunan yang lebih merata. Reformasi ini bukan hanya untuk memperkuat posisi DPD, tetapi juga untuk memastikan sistem parlemen Indonesia berjalan lebih inklusif, demokratis, dan representatif sesuai dengan cita-cita reformasi.

4. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan mengenai kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa kewenangan yang diberikan kepada DPD dalam pengusulan dan pembahasan rancangan undang-undang masih terbatas dan tidak seimbang dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR. Meskipun terdapat putusan Mahkamah Konstitusi yang memperluas tafsiran kewenangan DPD, dalam praktiknya, DPD tidak memiliki hak untuk mengesahkan undang-undang, yang menyebabkan peranannya tidak maksimal. Sistem legislatif Indonesia saat ini masih cenderung kepada soft bicameralism, di mana DPR lebih dominan dalam proses legislasi, sehingga penting untuk melakukan reformasi terhadap Pasal 22D UUD 1945 agar DPD memiliki kewenangan yang lebih luas dan setara dengan DPR. Penguatan kewenangan ini sangat diperlukan untuk menciptakan keseimbangan yang lebih adil antara pusat dan daerah serta meningkatkan kualitas representasi daerah dalam kebijakan nasional. Untuk memperkuat peran DPD dalam sistem legislatif Indonesia, disarankan agar dilakukan reformasi Pasal 22D UUD 1945 dengan memperluas kewenangan DPD, sehingga dapat mengusulkan, membahas, serta mengesahkan rancangan undang-undang bersama DPR dan Presiden. Hal ini akan menciptakan sistem legislatif yang lebih seimbang dan checks and balances yang lebih efektif. Selain itu, sinergi antara DPR dan DPD harus ditingkatkan untuk memastikan kebijakan nasional dapat memperhitungkan dengan baik kepentingan daerah. Penguatan DPD dalam pengawasan kebijakan nasional juga penting untuk menjamin bahwa kebijakan yang diambil pusat benar-benar mencerminkan kebutuhan daerah, sehingga tercipta keadilan dan kesetaraan dalam pembangunan di seluruh Indonesia.

Daftar Pustaka

- Akmal, D. (2023). Penambahan kewenangan dewan perwakilan daerah sebagai upaya memperkuat eksistensinya. *JIHK*, 10(1), 37–50. <https://doi.org/10.59635/jihk.v10i1.169>
- Arimbawa, I., Widiati, I., & Dewi, A. (2020). Implementasi fungsi pengawasan DPD RI terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi Bali. *Jurnal Konstruksi Hukum*, 1(2), 352–357. <https://doi.org/10.22225/jkh.2.1.2600.352-357>
- Bakir, H. (2023). Strengthening effort of legislation function of regional representatives council (DPD) in the state government system. *EAI Proceedings*. <https://doi.org/10.4108/eai.28-10-2023.2341692>

- Biasane, A., Fauzi, A., Monintja, D., & Soedharma, D. (2017). Kebijakan pengelolaan pulau kecil perbatasan berbasis geopolitik, daya dukung ekonomi dan lingkungan (Kasus Pulau-pulau kecil perbatasan Kepulauan Sangihe, Sulawesi Utara). *Jurnal Teknologi Perikanan dan Kelautan*, 2(2), 21–40. <https://doi.org/10.24319/jtpk.2.21-40>
- Darma, M. (2016). Pentingnya keberadaan DPD RI sebagai lembaga penyeimbang di Republik Indonesia. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 4(1), 10. <https://doi.org/10.25157/jigj.v4i1.407>
- Muttaqien, E. Z. (2009). *Pokok-pokok hukum ketatanegaraan*. RajaGrafindo Persada.
- Gandhi, D. (2020). Improving the authority of the regional representative councils in the state gazette of the Republic of Indonesia according to the 1945 constitution of the Republic of Indonesia. *JHR (Jurnal Hukum Replik)*, 8(1), 1. <https://doi.org/10.31000/jhr.v8i1.3013>
- Sartori, G. (2018). *Konsep hukum lembaga negara*. Jakarta: PT. Rafika Aditama.
- Gulo, O. P. K., Akbar, F., & Harris, A. (2023). Peran Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. *Jurnal Pendidikan Sosial dan Humaniora*, 2(3).
- Gunawan, B. (2023). Role optimization of regional representative council in the legislative function. *Journal of Social Sciences and Humanities*, 1–25. <https://doi.org/10.56943/jssh.v2i3.374>
- Hamudy, M., & Rifky, M. (2020). Should the DPD Republic of Indonesia be preserved? *Journal of Government and Politics*, 11(2). <https://doi.org/10.18196/jgp.112118>
- Hardianto, H., & Herwati, R. (2020). Ambiguitas hasil pemantauan dan evaluasi dewan perwakilan daerah terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. *Pandecta Research Law Journal*, 15(1), 93–110. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v15i1.23842>
- Herawati, R. (2017). Reformulation of the house regional representative: How to recruit and authorize based on the state system of Indonesia. <https://doi.org/10.2991/iconeg-16.2017.30>
- Joshi, D., & Echle, C. (2022). Substantive representation of women in Asian parliaments. *Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9781003275961>
- Maradesa, N., Karamoy, H., & Kalangi, L. (2020). Analisis kapabilitas aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) daerah Kabupaten Kepulauan Talaud. *Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing Goodwill*, 11(1). <https://doi.org/10.35800/jjs.v11i1.28193>
- Manan, F. (2017). Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia. *Cosmogov*, 1(1), 48. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i1.11860>
- Marzuki, M. (2022). Towards balanced bicameralism: Reconstruction of law-making powers in Indonesian representative institutions. *Substantive Justice International Journal of Law*, 5(2), 128. <https://doi.org/10.56087/substantivejustice.v5i2.187>

- Maulana, A. (2023). Organizational rightsizing analysis of the existence of the DPD RI office in the provincial capital of South Sumatera. *Jurnal Public Policy*, 9(3), 148. <https://doi.org/10.35308/jpp.v9i3.6746>
- Mu'in, F. (2021). DPD RI dalam dimensi kelembagaan dan kewenangan. *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 1. <https://doi.org/10.24269/ls.v5i2.3680>
- Muksalmina, M. (2023). Dinamika kewenangan dewan perwakilan daerah sebagai lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Unes Journal of Swara Justisia*, 7(2), 764. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i2.379>
- Huda, N. (2016). *Hukum tata negara Indonesia*. Raja Grafindo Persada.
- Nugraha, H. (2018). Gagasan amandemen ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Lex Renaissance*, 3(1). <https://doi.org/10.20885/jlr.vol3.iss1.art11>
- Reza, F. (2020). The authorities of regional representative council after constitutional court decision: Is it strong enough? *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah*, 5(1), 95–104. <https://doi.org/10.22373/petita.v5i1.92>
- Santoso, L. (2023). Eksistensi taqin dalam negara hukum modern dan relevansinya dalam dinamika legislasi di Indonesia. *El-Dusturie*, 2(1). <https://doi.org/10.21154/el-dusturie.v2i1.6746>
- Toding, A. (2017). DPD dalam struktur parlemen Indonesia: Wacana pemusnahan versus penguatan. *Jurnal Konstitusi*, 14(2), 295. <https://doi.org/10.31078/jk1423>
- Tukan, J., & Solechan, S. (2018). DPD (Regional Representative Council), as a state agency of Indonesian state system, runs the authority of its role and function to create the existence of bicameral system in Indonesia. *Diponegoro Law Review*, 3(1), 64. <https://doi.org/10.14710/dilrev.3.1.2018.65-75>
- Tutik, T. (2012). Harmonisasi fungsi DPD dan DPR pada lembaga perwakilan rakyat dalam sistem bikameral guna pelaksanaan checks and balances. *Yustisia Jurnal Hukum*, 1(3). <https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i3.10082>
- Wardani, R. (2023). Regional representative council in the Indonesian state governance system: A study of the bicameral system. *Sign Jurnal Hukum*, 5(1), 1–16. <https://doi.org/10.37276/sjh.v5i1.228>
- Wartoyo, F., & Prasetyo, T. (2023). DPD performance implementation in the supervision function based on the dignity of justice. *Mandalika*, 1(1), 7–11. <https://doi.org/10.56566/mandalika.v1i1.56>
- Widodo, W. (2014). Peran dan fungsi DPD RI dalam rangka menuju sistem bikameral yang efektif melalui amandemen UUD 1945 ke-5. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 1(2), 121. <https://doi.org/10.26532/jph.v1i2.1462>
- Zada, K. (2015). Kewenangan legislasi dewan perwakilan daerah dalam reformasi kelembagaan perwakilan pasca putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Cita Hukum*, 3(1). <https://doi.org/10.15408/jch.v2i1.1839>